

EL REGLAMENTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA DE 2011. SU ESPECIAL REGULACIÓN DE LA RECOGIDA DE APOYOS VÍA INTERNET Y DE LA PROTECCIÓN DE DATOS DE LOS CIUDADANOS

LORENZO COTINO HUESO

SUMARIO

I. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN ESPAÑA Y EUROPA Y EL INTERÉS DE UNA REGULACIÓN MUNDIALMENTE NOVEDOSA. 1. La iniciativa legislativa popular en España y Europa. 2. El interés de una regulación innovadora mundialmente por su carácter supranacional y por estar pensada esencialmente para internet. II. ORÍGENES, EVOLUCIÓN Y ELEMENTOS BÁSICOS DEL REGLAMENTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA. 1. La aparición de la Iniciativa Ciudadana Europea en los tratados constitucionales de la Unión. 2. El proceso de elaboración y evolución del Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea. 3. Los elementos básicos de la regulación de la Iniciativa Ciudadana Europea. III. RECOGIDA DE APOYOS CIUDADANOS EN PÁGINAS WEB CON PROGRAMAS DE CÓDIGO ABIERTO DE LA COMISIÓN. 1. La escasa atención legislativa y práctica a la recogida de firmas vía electrónica en España frente a su atención estructural en el Reglamento. 2. La recogida de apoyos vía web es elemento estructural en el Reglamento de la Iniciativa ciudadana europea. 3. Evolución de la regulación del sistema de recogida de apoyos y sus garantías. 4. La regulación final en el Reglamento. 5. El lanzamiento de programas de código abierto por la Comisión para las futuras plataformas 2.0 de recogida de firmas y posibles problemas jurídico-políticos. IV. REQUISITOS DE LOS APOYOS, QUE PODRÍAN SER ANÓNIMOS Y LA ACREDITACIÓN POR LOS ESTADOS DEL SISTEMA DE RECOGIDA VÍA WEB. 1. Requisitos de los distintos apoyos, en especial de los recabados vía web sin firma electrónica avanzada o reconocida. 2. Firmas electrónicas requeridas para los apoyos vía web y la tendencia hacia sistemas de firma poco robustos. 3. El apoyo electrónico anónimo o seudónimo a una iniciativa ciudadana europea es posible. 4. La acreditación por autoridad competente de un Estado de un sistema de recogida de apoyos y el

EL REGLAMENTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA ...

obligatorio reconocimiento por los demás Estados. V. LA PRESENTACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LAS CONCRETAS FIRMAS Y APOYOS RECIBIDOS POR UNA ICE. VI. LOS DATOS PERSONALES DE ORGANIZADORES Y CIUDADANOS QUE SE RECOGEN. NECESARIA CONFIANZA, PERTINENCIA Y FINALIDAD DE LOS MISMOS. 1. La protección y seguridad de los datos es tomada muy en serio por el Reglamento. 2. La protección de los datos de los organizadores en el registro de una iniciativa. 3. Los desproporcionados datos que los ciudadanos deben facilitar para apoyar una iniciativa. 4. La finalidad exclusiva de los datos recogidos de los ciudadanos en una concreta ICE y los posibles usos estadísticos. VII. LA FIJACIÓN DE LOS RESPONSABLES DEL TRATAMIENTO, SU RESPONSABILIDAD Y LA NORMATIVA Y AUTORIDADES COMPETENTES. 1. La fijación de los responsables del tratamiento y el alcance de su responsabilidad. 2. La determinación del Derecho de protección de datos aplicable y las autoridades de protección de datos competentes. La búsqueda de un Estado con el menor nivel de protección de datos. VIII. RÉGIMEN Y OBLIGACIONES DE PROTECCIÓN DE DATOS A SEGUIR POR PROMOTORES Y AUTORIDADES. 1. Régimen generalmente aplicable a los organizadores y las particularidades en el caso de las autoridades estatales. 2. La notificación de los ficheros a la Agencia de Protección de Datos no es una acreditación de un sistema de recogida de apoyos vía web. 3. El alto nivel de seguridad exigido por tratarse de datos ideológicos. 4. La destrucción de los datos y plazos para hacerlo impuestos por el Reglamento.



Fecha recepción: 09.02.2011
Fecha aceptación: 06.05.2011

EL REGLAMENTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA DE 2011. SU ESPECIAL REGULACIÓN DE LA RECOGIDA DE APOYOS VÍA INTERNET Y DE LA PROTECCIÓN DE DATOS DE LOS CIUDADANOS

POR

LORENZO COTINO HUESO¹

Profesor titular de Derecho constitucional
Universidad de Valencia

I. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN ESPAÑA Y EUROPA Y EL INTERÉS DE UNA REGULACIÓN MUNDIALMENTE NOVEDOSA

1. La iniciativa legislativa popular en España y Europa

En España, la iniciativa legislativa popular se recoge en el artículo 87.3º de la Constitución, desarrollada legalmente a nivel estatal por la Ley Orgánica 3/1984,

¹ www.cotino.es Coordinador de la Red www.derechotics.com. El presente escrito se realiza en el marco del Proyecto I+D+I del MICNIN, «Las libertades informativas en el contexto de la web 2.0 y las redes sociales: redefinición, garantías y límites», (DER2009-14519-C05-01/JURI) del que es investigador principal.

de 26 de marzo, (modificada por la Ley 4/2006) así como en todas las Comunidades. La literatura jurídica en España ha mostrado importante atención² a este instituto de democracia directa o semidirecta, destacando recientemente el trabajo de Cuesta al respecto para España y Europa³. A mi juicio, el interés doctrinal en España ha sido superior al bajo interés social y político que tiene la iniciativa legislativa popular en razón de su escasa utilización, de la poca repercusión política que han tenido las que se han tramitado y debido al irrisorio éxito en su culminación como normas. Ello es así cuanto menos en el nivel estatal, donde de cuarenta y cuatro iniciativas tramitadas hasta 2008⁴ sólo una culminó legislativamente⁵, mientras

² BIGLINO CAMPOS M. P. (1987). «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 19, 1987, págs. 75-130; FERNÁNDEZ FERRERO, M. A. (2001). *La iniciativa legislativa popular*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid; ASTARLOA VILLENA, F. (2002-2003) «La iniciativa legislativa popular en España», en *Teoría y realidad constitucional*, N° 10-11, págs. 273-322; SORIANO DÍAZ, R. L. (2002). «La iniciativa legislativa popular: una institución herida de muerte», en *Sistema: Revista de ciencias sociales*, N° 167 (S), págs. 111-118; ARANDA ALVAREZ, E., (2006). «La nueva Ley de Iniciativa Legislativa Popular», *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 78, 2006, págs. 187-218; MARCO MARCO, J. J. (2006). «El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España», en *Revista de las Cortes Generales*, N° 69, págs. 39-82; del mismo autor, (2009). «La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)», en *Revista General de Derecho Constitucional*, N° 8, sin páginas; LARIOS PATERNA, M. J. (2008). «Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparecencias legislativas», en *Revista Catalana de Derecho Público*, n° 37, (Ejemplar dedicado a: Repensando el Estado democrático), págs. 183-222. Acceso completo en *Dialnet*.

Para el ámbito de las Comunidades Autónomas, entre otros BIGLINO CAMPOS M. P., (1985). «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales», en *Revista de Estudios Políticos*, N° 46-47 (Ejemplar dedicado a: El sistema político vasco), págs. 289-308 y CABEDO MALLOL, V. (2009) «La iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas: la necesaria reforma de su legislación», en *Teoría y realidad constitucional*, N° 24, págs. 455-476.

³ Así, en tesis doctoral de acceso completo, CUESTA LÓPEZ, V. M. (2007). «Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional», Tesis Doctoral Codirigida por López Aguilar, J. F. y Rodríguez-Drincourt, J. E., Las Palmas de Gran Canaria, acceso completo (enlace acortado) <http://goo.gl/oa8Vy/> / reserva en <http://goo.gl/cVqqf>

Luego en (2008), *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Aranzadi-Cívitas, Cizur Menor.

⁴ Hasta 2008 se habían tramitado 44 iniciativas (11 se reiteraron al cambiar de legislatura). Se siguen datos del anexo de LARIOS PATERNA, M. J. (2008). «Participación de los ciudadanos... cit. El análisis más exhaustivo en el Capítulo V «La iniciativa legislativa ciudadana española en la práctica» de la referida tesis CUESTA LÓPEZ, V. M. (2007), «Participación directa e iniciativa legislativa... cit. págs. 413-462.

⁵ Así, la Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias de 27.3.1993 fue subsumida en otra iniciativa legislativa de Convergència i Unió y dio como resultado la Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.

que el resto fueron caducadas, rechazadas o inadmitidas. En el ámbito autonómico hasta 2007, de cuarenta y siete iniciativas quince culminaron con reformas normativas⁶. Destaca en los últimos tiempos la prohibición de corridas de toros en Cataluña⁷.

En aproximadamente la mitad de los 27 Estados Miembros de la Unión Europea se regulan uno o más de los tipos de iniciativa legislativa popular⁸. También en general es escaso el número de leyes adoptadas como consecuencia de una iniciativa legislativa popular⁹. Cabe distinguir dos tipos genéricos de iniciativa legislativa popular en los Estados de la Unión: la que tiene por objeto adoptar una ley por parte del poder legislativo y la que lo hace en el contexto de un referéndum. También se dan iniciativas para la reforma constitucional o las que proponen un asunto no legislativo al Parlamento.¹⁰

⁶ La primera fue la aragonesa Ley 2/1992, de 13 de marzo, de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza. Datos a partir de CUESTA LÓPEZ, V. M. (2007), «Participación directa e iniciativa legislativa... cit. pág. 451.

⁷ La polémica prohibición se apotó por medio de la Ley 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del artículo 6 del texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008. Esta Ley se dicta como consecuencia de una iniciativa legislativa popular presentada a instancia de la Plataforma PROU (Basta en catalán), admitida a trámite el 11.11.2008.

⁸ Austria, Alemania (únicamente a nivel de los *Länder*), Hungría (Iniciativa de Referéndum e Iniciativa Popular para su consideración en el Parlamento), Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia (únicamente Iniciativa de Referéndum), Eslovenia, España, Holanda y el Reino Unido. El análisis más exhaustivo se da en KAUFMANN, B. y DANE, M. (2004). *Direct Democracy in Europe, A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, IRI (Initiative and Referendum Institut) Europe- Carolina Academic Press. Ahí se hace un análisis de 32 países de Europa, centrándose en el proceso constitucional y la Iniciativa Europea. Cabe acceder al índice completo en http://www.cap-press.com/pdf/waters_fm.pdf

En español, destaca el claro y sencillo estudio de FREIXES SANJUÁN, T. y POPTCHEVA, E. M. (2009). «Iniciativa legislativa popular: estudio comparativo de la situación legal en los estados miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la Unión Europea». *Pliegos de Yuste: Revista de cultura y pensamiento europeos*, nº 1, 9-10, 2009 (Ejemplar dedicado a: La Europa de los ciudadanos), págs. 37-46, por cuanto a los tipos de iniciativa, págs. 38-39. Cabe también seguir la Tesis CUESTA LÓPEZ, V. M. (2007), «Participación directa e iniciativa legislativa... cit. págs. 94 y ss. Respecto de Europa central y Oriental y en especial en págs. 209 y ss. (Cap. III) sobre modelos comparados.

⁹ Así, en Austria hasta 2002, 6 de 29 iniciativas lograron culminar con una modificación legislativa. En Italia 29 de 213 iniciativas entre 1948 y 2005. Destaca España donde desde 1979, 5 de 29 iniciativas llegaron a un debate parlamentario y sólo una modificación legislativa surgió a raíz de ellas. En Polonia desde 1999 hasta 2005, 55 propuestas cumplieron los requisitos para culminar legislativamente en 7 supuestos. FREIXES SANJUÁN, T. y POPTCHEVA, E. M. (2009). «Iniciativa legislativa popular... cit. pág. 41

¹⁰ *Ibidem*, pág. 37.

En las regulaciones europeas se perciben elementos comunes¹¹. En todos los casos sólo pueden apoyarlas ciudadanos con derecho a voto en las elecciones al Parlamento respectivo. Asimismo, debe tener la forma de una proposición de ley y estar referida a un asunto cuya competencia territorial corresponda al Parlamento de que se trate. También en todos los casos ha de existir una representación a través de la comisión promotora. En muchos de los Estados que regulan esta institución se excluyen materias y se detectan elementos comunes en los procedimientos. Hay variedades por cuanto la propuesta popular pueda ser luego variada por el Parlamento (Austria, España y Hungría) o, de haber modificaciones, se requiera un referéndum (*Länder* alemanes y Letonia). Y se dan más variedades por cuanto al número de firmas en relación con la población¹².

2. *El interés de una regulación innovadora mundialmente por su carácter supranacional y por estar pensada esencialmente para internet*

El presente estudio se centra en la iniciativa ciudadana europea (en adelante ICE) que ha sido regulada de forma concreta por el Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana europea, publicado el 11 de marzo de 2011¹³, en adelante Reglamento ICE. El análisis especialmente se centra en sus aspectos más novedosos tanto por estar pensada para su ejercicio a través de internet cuanto por estar centrada en la regulación de la seguridad y protección de datos que manejan los organizadores y las autoridades que participan en el proceso.

Son dos motivos por los que la regulación de la ICE tiene interés objetivo y puede considerarse que es innovadora mundialmente.

Primero. Se trata de una institución de iniciativa legislativa popular regulada para que sea efectivamente utilizada por los ciudadanos europeos, dando relativas facilidades para ello. De un lado, en principio reunir apoyos a través de internet habrá de ser bastante sencillo y cómodo para los ciudadanos a través de internet. De otro lado, también puede considerarse la relativa facilidad de reunir

¹¹ *Ibidem*, págs. 39-40.

¹² En Reino Unido una sola persona tiene derecho de promoción de ley. Los países que requieren menos firmas son Eslovenia (0,24% población), Holanda (0,24%), Polonia (0,26%) o Portugal (0, 26%) en contraste con los países que requieren un mayor porcentaje de firmas Austria (1, 2%), España (1,1%) o Lituania (1,48%) son los países. Ver también al respecto ver tabla resumen comparada de países de Europa en la pág. 214 de CUESTA LÓPEZ, V. M. (2007), «Participación directa e iniciativa legislativa... cit.

¹³ Diario Oficial de la Unión Europea L 65/1. Acceso acortado <http://goo.gl/akUYA>

un millón de apoyos respecto de una población cercana a los quinientos millones. En cualquier caso, y más allá de estas facilidades, la ICE es singularmente innovadora por cuanto se proyecta una institución complementaria a la democracia representativa para el ámbito supranacional de la Unión Europea, como recuerda Warleigh, algo sin precedentes en la historia del Derecho internacional¹⁴. Con cierto optimismo recuerda este autor que la ICE puede dar a los ciudadanos todos los días la oportunidad de aportar ideas completamente nuevas en el proceso de elaboración de políticas, pues «son los ciudadanos que tomar las riendas» en vez de que la Comisión busque «interlocutores dóciles para reforzar la legitimidad de sus propuestas»¹⁵. Allegri también se muestra bastante optimista, haciendo una «relectura del principio federalista, a la luz de la idea de solidaridad continental»; estima que la ICE «iniciar un círculo virtuoso entre los arreglos institucionales y la participación de las asociaciones comunitarias y fragmentos activos de las nacionalidades de Europa, en un intento de contribuir significativamente al desarrollo de una sociedad pluralista, abierta, post-nacional esfera pública europea»¹⁶. A su juicio se trata de «una de las últimas oportunidades para compartir y dar más credibilidad al proceso de integración continental»¹⁷.

Más allá del éxito objetivo que pueda suponer que se finalmente se adopte una norma a partir de una ICE, como recuerda la Comisión en su Propuesta inicial de Reglamento, la iniciativa ciudadana es un procedimiento para introducir determinadas cuestiones en el orden del día de los debates públicos [... que] obligará [...] a dar una respuesta meditada a las peticiones formuladas»¹⁸. Asimismo, como señala el Comité Económico y Social¹⁹, «la iniciativa ciudadana no

¹⁴ WARLEIGH, A. (2007). «On the Path to Legitimacy? A Critical Deliberativist Perspective on the Right to the Citizens' Initiative», en *Governance and Civil Society in the European Union: Normative Perspectives* (vol. 1), eds C. Ruzza y Della Sala, Manchester, Manchester University Press, págs. 55-72, pág. 64.

¹⁵ *Ibidem*, pág. 66

¹⁶ ALLEGRI, G. (2010). «Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni», in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 23/2010, concreto págs. 10-11, acceso a texto completo (acortado) en <http://goo.gl/fOhZJ>

¹⁷ *Ibidem*, pág. 12.

¹⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana*, Bruselas, 31.3.2010 COM(2010) 119 final. <http://goo.gl/k6iCl> en concreto, pág. 2.

¹⁹ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2010). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana»* COM(2010) 119 final - 2010/0074 (COD), abril, <http://goo.gl/M6W8O> En concreto, apartado 3.1.1.

sólo representa un elemento innovador y transnacional de democracia directa, sino también un medio de comunicación esencial para vivificar el debate político europeo. Es el único medio de integrar en el discurso europeo propuestas e ideas de lo más diverso que de otro modo nunca llegarían a la fase de recogida de firmas, lo cual constituye un valor en sí mismo».

Sin perjuicio de tan altas expectativas, creo que hay que estar con Cuesta cuando afirma que «debemos evitar las altas expectativas sobre el potencial democrático»²⁰. Lo cierto es que el paso se ha dado y parece haberse hecho para tomarse en serio y ejercerse en la práctica. El potencial está ahí y serán ciudadanos y grupos y luego las instituciones comunitarias quienes acaben perfilando en qué queda.

Segundo. *La ICE será electrónica o no será*. Y se ha regulado para que así sea. El Reglamento ICE es una verdadera regulación del siglo XXI por cuanto está sorprendentemente pensada para la realidad presente y futura y con miras a que tenga éxito. Se ha regulado esencial y estructuralmente pensando en la suma de apoyos a través de nuevas tecnologías e internet. De igual modo, se han tenido en cuenta los principales riesgos que de ello derivan, como lo es la seguridad y la protección de datos. En otros lugares he realizado, coordinado o participado en estudios²¹ sobre cuestiones democracia, transparencia y participación electrónicas²², e-gobierno²³ y ejercicio de libertades en internet y re-

²⁰ CUESTA LÓPEZ, V. (2010). *The Lisbon Treaty's Provision on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *European Public Law*, 16, n. 1, págs. 123-138, en concreto sobre la ICE, págs. 136-138, cita de la pág. 136. Acceso completo enlace acortado <http://goo.gl/rPMXa>

²¹ En www.cotino.es puede accederse al texto completo de muchos de los estudios por temas.

²² COTINO HUESO, L., (2011). «Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas», en BARRAT I ESTEVE, J. y FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. Mª. (coord.), *Derecho de Sufragio y Participación ciudadana a través de las Nuevas Tecnologías*, ARANZADI-Instituto de Derecho Parlamentario Universidad Complutense, Cizur Menor, 2011. <http://goo.gl/gNTE8> También mi trabajo (2007) «Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas», en *Revista Catalana de Derecho Público* (segunda etapa de la Revista «Autonomías»), monográfico sobre «la incidencia de las TIC en el Derecho público», núm. 35, 2007, pág. 75-120. Acceso completo en <http://goo.gl/Lf5OH>; Entre las obras que reúnen a buena parte de la doctrina en España COTINO HUESO, L., (coord.) (2007). *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (Colección Sociedad de la Información n° 13), Comares, Granada, 28 autores. También COTINO HUESO, L., (coord.) (2006). *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares (Colección Sociedad de la Información, n° 9), Granada, 18 autores. En esta monografía, por ejemplo, «El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir la democracia y participación electrónicas por los cimientos», págs. 171-198. Acceso en <http://goo.gl/zQ2rw>

²³ COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), (2010). *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los*

des sociales²⁴. Tales estudios concentran en buena medida la doctrina sobre la materia en España a la que cabe remitir.

La política y todas las formas de democracia directa, semidirecta, participativa o deliberativa y también la representativa no sólo no pueden desconocer internet, sino que ya no se van a entender si no es a través de medios soportes electrónicos. El Derecho ha ignorado prácticamente hasta ahora el fenómeno en el ámbito participativo. Por el contrario, el Reglamento ICE —con todos sus posibles defectos— es un hito pues supone un régimen jurídico en el que lo electrónico es estructural y no sólo una cuña o una anécdota.

El presente estudio centra particularmente su atención en los elementos más cercanos al ámbito de las nuevas tecnologías.

II. ORÍGENES, EVOLUCIÓN Y ELEMENTOS BÁSICOS DEL REGLAMENTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

1. *La aparición de la Iniciativa Ciudadana Europea en los tratados constitucionales de la Unión*

En los años 1988 y 1993 el Parlamento Europeo propuso sin éxito la introducción de la iniciativa legislativa en Europa. Desde Austria e Italia se propuso también fallidamente su introducción en la Conferencia Intergubernamental de 1996 para el Tratado de Ámsterdam de 1997. Como respuesta al llamado «déficit democrático»²⁵, emergió con fuerza la necesidad de más transparencia y

retos jurídicos del e-gobierno en España, Tirant lo Blanch, 2010, 32 autores. Así como de más de 160 páginas mi estudio «El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones y el estatuto del ciudadano e-administrado en la Ley 11/2007 y la normativa de desarrollo», en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (Coords.) (2010), *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Cizur Menor (3ª edición), págs. 177-344, acceso completo enlace acortado <http://goo.gl/QTHo7>

²⁴ COTINO HUESO, L. (ed.), (2011). *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, PUV (Publicaciones de la Universidad de Valencia), Valencia, 2011, 34 autores, acceso completo enlace acortado <http://goo.gl/CCHC9>. COTINO HUESO, L. (ed.), (2007)., *Libertad en internet. La red y las libertades de expresión e información*, Tirant lo Blanch, Valencia.

²⁵ DEHOUSSE, R., (1995) «Institutional Reform in the European Community: are ther Alternatives to the Majoritarian Avenue?», Working Paper, EUI, Florencia; CURTIN, D. M., (1997). *Postnational democracy. The European Union in search of a political philosophy*, Kluwer Law, La Haya, Londres, Boston; MAJONE, D. (1998). «Europe's "Democratic Deficit": The Question of

más participación de la sociedad civil en Europa desde 1999²⁶ y especialmente con el Libro blanco de la gobernanza europea de 2001 y otros documentos relevantes²⁷. Este proceso tendría su culminación en el proceso constitucional iniciado en Laeken, como he abordado en otros estudios²⁸. En 2003, López Aguilar en España había afirmado la conveniencia de introducir este instituto participativo²⁹. Ya en concreto, el 11 de junio de 2003 nació la ICE al ser aceptada por la

Standards», en *European Law Journal*, n° 4, págs. 5-28; ALLOTT, Philip, «European governance and the re-branding of democracy», *European Law Review*, 2002, 27(1), 60-71; JOERGES, Christian, MÉNY, Yves y WEILER J. H. H. (eds.), *Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance* (Jean Monnet Working Paper No. 6/01; Robert Schuman Centre For Advanced Studies, European University Institute, Florence — The Jean Monnet Program, Harvard Law School and Nyu School of Law, 2001. Cabe señalar que este estudio constituye la Comunicación COM (2001) 428, de 25 de julio de 2001. Acceso completo en <http://goo.gl/jTuM9>. También destacó en su momento el monográfico sobre la «sociedad civil» en *European Law Journal*, Vol. 9, No. 4, septiembre de 2003.

En España, entre otros, CLOSA MONTERO, C., «El libro blanco sobre la gobernanza», en *Revista de Estudios Políticos*, n° 119, enero/marzo, 2003, págs. 485-503.

²⁶ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (1999). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea»*, DO C 329, de 17.11.1999, disponible en la red; COMISION EUROPEA, SECRETARÍA GENERAL, EUROPEAN GOVERNANCE TEAM (2000). *Libro Verde «The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance»*, prepared for the Conference of the European Union, Bruselas, 9 de noviembre de 2000, AS/ D(2000), disponible en la red.

²⁷ COMISION EUROPEA (2001), *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, 25 de julio de 2001, Bruselas, COM (2001) 428 final, disponible en la red. De total interés son las «normas» de la Comunicación de la Comisión Com 2002, 277 final, de 5 de junio de 2002, *Documento de consulta: Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Propuesta de principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas*, disponible en la red.

²⁸ COTINO HUESO, L. (2006). «A propósito del dudoso modelo participativo propuesto para la Unión Europea y el papel legitimador atribuido a la transparencia», en URÍAS MARTÍNEZ, J. y (coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI : actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Vol. 1, págs. 2272-2300. Acceso completo (enlace acortado) <http://goo.gl/WTRbX>. También, (2005) «El concepto “gobernanza” en la UE y su difícil aprehensión jurídica», en GARCÍA HERRERA, M. A.. (2005) *Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática en España : (actas del congreso celebrado en Bilbao los días 19 a 21 de noviembre de 2003)*, Vol. 2, págs. 283-304. Acceso completo (enlace acortado) <http://goo.gl/x59TQ>. Asimismo (2006). «Transparencia y derecho de acceso a los documentos en la Constitución Europea y en la realidad de su ejercicio», en *La Constitución Europea : actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España* / coord. por Hector López Bofill, Marc Carrillo López, 2006, págs. 285-308. Acceso completo (enlace acortado) <http://goo.gl/7vAGt>

²⁹ LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2003), «Una idea constitucional de la Europa de los ciudadanos», *Revista de Estudios Políticos*, n. 119, enero-marzo 2003, págs. 505-520, pág. 508.

Presidencia la enmienda de adición al —entonces— artículo 46 propuesta por Jürgen Meyer y otros setenta y siete miembros de la Convención constitucional³⁰.

La ICE no se reconoció como un derecho subjetivo ni en el marco de la Carta de derechos fundamentales, sino que quedó finalmente incluida en el texto del artículo 47. 4º del texto constitucional. Desde su aparición en el malogrado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, la democracia directa en Europa y la ICE en concreto han sido objeto de análisis con interesantes reflexiones jurídico constitucionales³¹. La mayor parte de tales estudios fueron necesariamente genéricos, a falta de regulación concreta y en su caso con algunas propuestas³².

³⁰ Así lo recuerda AUER, A. (2005), «European Citizens' Initiative», en *European Constitutional Law Review*, n. 1, págs. 79-84, pág. 85. acceso completo <http://goo.gl/3uItx>

³¹ En general, tras el proceso constitucional, destaca especialmente los trabajos contenidos en KOHLER-KOCH B. y RITTBERGER B. (eds), (2007), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham, Rowman -Littlefield. acceso parcial en Google Books en <http://goo.gl/BxpR1>

Asimismo, destaca la monografía de KAUFMANN, B. y DANE, M. (2004), *Direct Democracy in Europe...*, cit. También, TIBOR PÁLLINGER, Z., KAUFMANN, B., MARXER, W. y SCHILLER, T (eds.). (2007). *Direct democracy in Europe. Developments and Prospect*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, acceso parcial en Google books, <http://goo.gl/hlpqH>

La ICE se analiza con alguna profundidad en las págs. 198-209 de la citada tesis doctoral de Cuesta López y este autor muy brevemente en CUESTA LÓPEZ, V. (2010). *The Lisbon Treaty's Provision on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in *European Public Law*, 16, n. 1, pág. 123-138, en concreto sobre la ICE, págs. 136-138. Acceso completo enlace acortado <http://goo.gl/rPMXa>. También AUER, A. (2005), «European Citizens' Initiative», cit. Se trata de un breve comentario al artículo I-46.4 de la Constitución europea. Con bastante optimismo, WARLEIGH, A. (2007). «On the Path to Legitimacy?...» cit. También es muy breve la atención de ZICCHITTU, P. (2010), «Il diritto di iniziativa dei cittadini: un nuovo strumento di partecipazione all'interno dell'Unione europea», in *Quaderni costituzionali*, n. 3, págs. 621-625. Acceso completo al mismo en el enlace acortado <http://goo.gl/JLCUw> También cuatro páginas dedica BOVA, C. (2010), *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei e i confermati limiti dell'iniziativa legislativa italiana*, pubblicato in rete presso il *Forum di Quaderni Costituzionali*, enlace acortado acceso completo <http://goo.gl/a2y5G>

En España, JIMENA QUESADA, L. (2004) «Los instrumentos de democracia directa y la Constitución Europea», en GARRIDO MAYOL y ALVAREZ CONDE, E. Coords. (2004) *Comentarios a la Constitución Europea*. Vol. 1º (*La Unión Europea, el Derecho de la Unión, competencias de la Unión, las instituciones*), págs. 643-667.

³² Las propuestas de regulación eran varias, por ejemplo, en terreno jurídico y político cabe seguir las propuestas desde la izquierda verde EFLEER, M., *European Citizens' Initiative. Legal options for implementation below the constitutional level*, European United Left/Nordic Green, 2006, 23 páginas acceso completo, enlace acortado <http://goo.gl/xokfO>

En virtud del Tratado de Lisboa de 3 de diciembre de 2007 (en vigor desde 2009), la regulación del artículo 47.4º del infortunado texto constitucional pasó sin cambios³³ a los nuevos tratados. Así, en el Tratado de la Unión Europea (TUE) se regula la parte sustantiva en el artículo 11, apartado 4, del TUE el Título II, relativo a las «Disposiciones sobre los principios democráticos»:

«4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados».

Como puede apreciarse, se trata de un precepto falto de gran concreción en aspectos capitales de procedimiento, condiciones y no pocos elementos instrumentales. Esta concreción debía darse a través de un Reglamento aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, en virtud del párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 21 TCE)³⁴.

Hasta el momento no hay prácticamente análisis jurídicos concretos del Reglamento ICE³⁵. Si bien hay un Manual de la ICE, incluso en español, aunque de interés más político y sociológico³⁶.

³³ La parte sustantiva del artículo 47.1º de la Constitución europea quedó en el TUE, sin variación alguna. La parte que remitía a una «ley europea» para el desarrollo simplemente se ha adaptado al sistema de fuentes actual.

³⁴ «El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa ciudadana en el sentido del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten».

³⁵ Desde la perspectiva jurídica únicamente cabe mencionar los trabajos de ALLEGRI, G. (2011). «Il regolamento UE riguardante “l’iniziativa dei cittadini”. Note introduttive», en *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato* n. 7/2011., acceso a texto completo (acortado) <http://goo.gl/IcJsQ>. Asimismo, previo a la aprobación, pero con seguimiento del proceso ALLEGRI, G. (2010). «Il diritto di iniziativa dei cittadini europei ... cit.

³⁶ Se publica en diciembre 2010 a cargo por un experto en la materia, KAUFMANN, B. (autor principal), GEWESSLER, L. y BARBALATA, M. (coords.) (2010). *Manual de la Iniciativa Ciudadana Europea. Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional*, (trad. Martine Fernández), Green European Foundation- IRI (Initiative and Referendum Institut), Bélgica. Acceso completo enlace acortado <http://goo.gl/43XC5>

2. *El proceso de elaboración y evolución del Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea*

El 7 de mayo de 2009, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre la iniciativa ciudadana, solicitando a la Comisión que presentase una propuesta de Reglamento³⁷. Meses más tarde, la Comisión Europea adoptó el *Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea*, COM(2009) 622, de 11 de noviembre de 2009³⁸. Sobre la base de este documento tuvo inicio una amplia consulta, que se produjo hasta el 31 de enero de 2010³⁹. Las «cuestiones para la consulta» giraban sobre los elementos básicos a determinar⁴⁰. A partir de las opiniones recabadas en la consulta, la Comisión adoptó el 31 de marzo de 2010 la Propuesta de Reglamento en su Comunicación COM(2010) 119 final⁴¹.

Previo transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales, se emitieron diversos dictámenes. Así, el 14 de julio el Comité Económico y Social emitió su Dictamen⁴² y el 1 de octubre se publicó el del Comité de las Regiones⁴³. De igual modo, y de especial interés para este estudio, el 31 de marzo de 2010 se consultó al Supervisor Europeo de Protección de Datos, en adelante SEPD, cuyo Dictamen fue publicado el 30 de noviembre⁴⁴.

Por cuanto a la actividad parlamentaria⁴⁵, el proyecto de informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales es del 28 de octubre de 2011⁴⁶. Dicho pro-

³⁷ Acceso (acortado) en <http://goo.gl/W422P>

³⁸ Acceso (acortado) en <http://goo.gl/SWql2>

³⁹ Toda la información puede seguirse en <http://goo.gl/eIxm0>

⁴⁰ 1. Número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos; 2. Número mínimo de firmas por Estado miembro; 3. Admisibilidad para apoyar una iniciativa ciudadana: edad mínima; 4. Forma y redacción de la iniciativa ciudadana; 5. Requisitos aplicables a la recogida, la verificación y la autenticación de las firmas; 6. Plazo para la recogida de firmas; 7. Registro de las iniciativas propuestas; 8. Requisitos aplicables a los organizadores: transparencia y financiación; 9. Examen de las iniciativas ciudadanas por la Comisión; 10. Iniciativas sobre la misma cuestión.

⁴¹ COMISIÓN EUROPEA(2010), *Propuesta de Reglamento ...* cit. <http://goo.gl/k6iCl>

⁴² COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2010). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana»* COM(2010) 119 final - 2010/0074 (COD), abril, <http://goo.gl/M6W8Q>

⁴³ COMITÉ DE LAS REGIONES (2010). *Dictamen del Comité de las Regiones sobre la iniciativa ciudadana europea* (Ponente general: Anne-Marie Sigmund), 1.10.2010 Diario Oficial de la Unión Europea C 267/57. <http://goo.gl/LMhwn>

⁴⁴ SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana*. Diario Oficial de la Unión Europea 30.11.2010, 2010/C 323/01. <http://goo.gl/SNSd7>

⁴⁵ El *iter* parlamentario puede seguirse en <http://goo.gl/LO0Yi>

⁴⁶ En concreto por Alain Lamassoure y Zita Gurmai. Acceso en <http://goo.gl/fw29b>

yecto se aprobó por el comité de lectura el 30 de noviembre. El 3 de diciembre se presentó el informe legislativo en primera lectura o lectura única⁴⁷. Ya el 15 de diciembre se aprobó la Resolución legislativa del Parlamento⁴⁸. Finalmente se aprobó el Reglamento ICE el 16 de febrero de 2011, publicado el 11 de marzo de 2011. El Reglamento, aunque está en vigor desde el 1 de abril de 2011, «se aplicará a partir del 1 de abril de 2012» (art. 23). Como más tarde se señala, para su aplicación efectiva se requiere un desarrollo de normas y especificaciones técnicas, así como de la puesta a disposición de un soporte tecnológico de recogida de firmas por parte de la Comisión, que debe realizarlo «A más tardar el 1 de enero de 2012» (Art. 6).

Así pues, se ha seguido un procedimiento acelerado en el que se han cumplido de forma fluida los tiempos. Y por lo que más interesa, no se aprecian graves discrepancias entre el texto inicial de la Comisión y el Reglamento finalmente aprobado, al tiempo de que se han recibido mayoritariamente los cambios propuestos en el *iter* legislativo. Por ello, puede afirmarse que se trata de un texto aprobado con sorprendente rapidez y consenso por los actores legislativos, máxime teniendo en cuenta que se regula una materia que toca el nervio político de la Unión. Debe entenderse que se trata de un ejemplo de responsabilidad política de las instituciones y no de mera dejadez en un tema en el que no se tiene convicción. Los actos posteriores de los que se hace depender el verdadero ejercicio de la ICE indicarán la respuesta.

3. Los elementos básicos de la regulación de la Iniciativa Ciudadana Europea

En esencia, la ICE se ha planteado en cuatro etapas: (una) registro formal de una iniciativa; (dos) fase de recepción de los apoyos ciudadanos exigidos; (tres) examen de la admisibilidad legal de la iniciativa (no exento de elementos políticos y valorativos) y (cuatro), finalmente, evaluación política de las iniciativas que prosperen. Como consecuencia y en su caso, la iniciativa podrá articularse a

⁴⁷ PARLAMENTO EUROPEO (2010). *Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana*. Ponentes Zita Gurmai y Alain Lamassoure y Ponentes de opinión (art. 50 Reglamento del Parlamento): Gerald Häfner y Diana Wallis, acceso en <http://goo.gl/rHD7p>

⁴⁸ PARLAMENTO EUROPEO (2010). *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2010, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana* (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), acceso en <http://goo.gl/2aNr3>

EL REGLAMENTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA ...

través de una propuesta legislativa de la Comisión y su ulterior tramitación legislativa.

Cabe hacer un breve resumen de la regulación del Reglamento que se sintetiza en el «Mapa explicativo» que la misma Comisión ofrece⁴⁹.

Con carácter previo debe acreditarse el sistema de recogida de apoyos vía página web ante autoridades nacionales. También antes de cualquier recogida de apoyos se crea el comité de ciudadanos promotor que se ha de registrar ante la Comisión la propuesta. El registro puede ser rechazado por no contar con los requisitos formales; así como por ser «manifiestamente abusiva, frívola o temeraria» o «manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 del TUE» (art. 4. 2). Como puede apreciarse por su tenor, se trata de parámetros bastante discrecionales que posibilitan filtro de naturaleza casi política. Ello no obsta a que se trate de conceptos jurídicos fiscalizables. Así, si la Comisión rechaza un registro caben los «recursos judiciales y extrajudiciales» oportunos (art. 4), ante el Defensor del Pueblo Europeo por mala administración o ante los tribunales de la Unión. Una vez se ha practicado el registro, el comité de ciudadanos tiene doce meses para recoger apoyos que luego habrán de ser verificados y certificados por las autoridades nacionales (art.5). El quórum exigido es de un millón de ciudadanos con capacidad para votar en elecciones al Parlamento Europeo (art. 3. 4º) que procedan de, por lo menos, un cuarto de los Estados miembros (arts. 1 y 7). Hay un número mínimo de firmas por Estado fijado en el Anexo I (en el caso de España, 37.500). Una vez verificado dicho quórum, los promotores presentan la iniciativa ciudadana a la Comisión, así como información sobre las ayudas y la financiación que se hayan recibido a efectos de transparencia (art. 9). Tras la recepción, la Comisión recibe a los organizadores. Además, se puede organizar audiencia pública de los organizadores en el Parlamento Europeo (Art. 11). Desde que se recibe la iniciativa, la Comisión tiene tres meses para adoptar una Comunicación con sus conclusiones jurídicas y políticas y medidas a adoptar (art. 10). Sobre estas bases y de considerarse políticamente oportuno, continúa en su caso el procedimiento legislativo.

⁴⁹ Acceso acortado en <http://goo.gl/06tO6>



III. RECOGIDA DE APOYOS CIUDADANOS EN PÁGINAS WEB CON PROGRAMAS DE CÓDIGO ABIERTO DE LA COMISIÓN

1. La escasa atención legislativa y práctica a la recogida de firmas vía electrónica en España frente a su atención estructural en el Reglamento

La posibilidad de la recogida de firmas y apoyos por medios electrónicos desde 2006 se regula en el artículo 7. 4º de la Ley Orgánica 3/1984⁵⁰ y en la Ley 1/2006 catalana (Disp. Ad. 1)⁵¹. El fenómeno electrónico y la recogida de firmas tiene más presencia —aunque muy genérica— en la recurrida ante el Tribunal

⁵⁰ Artículo 7. 4º: «Las firmas se podrán recoger también como firma electrónica conforme a lo que establezca la legislación correspondiente».

⁵¹ Disp. Ad. 1ª «Firma electrónica en la presentación de la iniciativa»: «El Gobierno, para facilitar la firma electrónica en la presentación de la iniciativa legislativa popular, debe dictar las instrucciones pertinentes para garantizar la eficacia y seguridad de este medio telemático».

Constitucional Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum⁵². Por lo general, las normas que contemplan fenómenos de participación electrónica y, en concreto, la recogida de apoyos o firmas simplemente regulan la posibilidad como una «cuña», como un «apéndice» electrónico, casi como una anécdota. Las leyes ni dotan ni impulsan un marco jurídico y técnico para hacer realidad electrónica la iniciativa legislativa. Al menos hasta ahora, no hay convicción, conocimiento ni voluntad de hacerlo.

Y la realidad práctica parece marchar por el mismo camino. En España en 2004 se consultó a la Junta Electoral Central la validez de firmas electrónicas. En aquella ocasión las descartó porque podría «producir confusión en el electorado»⁵³. Más tarde, en enero de 2010 ha validado una plataforma de recogida de firmas electrónicas a través del DNI electrónico. Se trata de una plataforma realizada por la Universidad de Murcia⁵⁴. El Acuerdo de 28 de mayo de 2009⁵⁵ de la Junta señalaba que la firma electrónica sería posible si se ajustaba a la legislación y para ello la Comisión Promotora había de comunicar el sistema de firma electrónica y de verificación. Luego, una vez visto el Informe de la Oficina del Censo Electoral⁵⁶, el Acuerdo de la Junta de 28 de enero de 2010⁵⁷ validó el sistema propuesto. No obstante, el interés político decayó y no ha llegado a emplearse.

Cabe significar que pese a contar con una plataforma validada realizada por una institución pública y haber más de 21 millones de DNI electrónicos⁵⁸ en España, ni Asociaciones de Internautas ni otros colectivos han prestado atención alguna a esta plataforma, pese a que la misma no ha tenido interés económico por-

⁵² En el Título V, los artículos 56-59. Pese a una amplia regulación, ésta es muy vaga.

⁵³ Se le consultó su validez como aval de una candidatura presentada por agrupación de electores. La Junta justificó pobremente su negativa con el referido argumento y porque no había entrado en vigor la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica y la insuficiencia del Real Decreto-Ley 14/1999. Ver Acuerdo Junta Electoral Central de 20.1.2004, en <http://goo.gl/LAbxu>

⁵⁴ Acción impulsada por el Gobierno murciano en apoyo de la ya decaída intención de una iniciativa legislativa popular lanzada por la Plataforma en defensa del Traspase Tajo-Segura.

⁵⁵ Enlace acortado <http://goo.gl/GVy5e>

⁵⁶ El informe de la Oficina del Censo Electoral se libra a partir de los trabajos desde la Universidad de Murcia. El contenido del informe viene a reflejarse en la comunicación del Subdirector General de la Oficina, VIEDMA LOZANO, J. L. (2010), «Experiencia de uso de la firma electrónica en la recogida de firmas de Iniciativas legislativas populares», comunicación al TecniMAP 2010, XI Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas, acceso completo en <http://goo.gl/KQfG>

⁵⁷ Enlace acortado en <http://goo.gl/8N4D0>

⁵⁸ Dato referido en el portal oficial <http://www.dnielectronico.es> (mayo 2011).

que se explotase de algún modo⁵⁹. En el momento de finalizar este estudio no hay otra plataforma validada, si bien en www.iniciativalegislativapopular.es se afirma la posibilidad de recogida de firmas electrónicas de ILPs en España.

2. *La recogida de apoyos vía web es elemento estructural en el Reglamento de la Iniciativa ciudadana europea*

La recogida de apoyos a una ICE puede realizarse por los medios clásicos «en papel» y electrónicamente (art. 5 Reglamento ICE). Hubiera sido un auténtico anacronismo no prever —y regular— esta posibilidad. El Comité Económico y Social en su Dictamen recuerda con razón que «a nivel mundial, es la primera vez que se introduce un sistema de estas características para la recogida de firmas a favor de alguna iniciativa»⁶⁰. Lo novedoso no es recoger la mera posibilidad de la recogida de apoyos a través de firma electrónica. Según se ha visto, ello ya se regula en España. Lo que hace del Reglamento ICE una norma verdaderamente del siglo XXI es que regula e impulsa la recogida de apoyos a través de medios electrónicos y lo hace bajo la premisa de la incontestable realidad de que ésta será la vía básica, sino exclusiva, en el futuro de articular una ICE. Es más, pese a que se regula la recogida de firmas en papel, prácticamente pasa desapercibida en la norma esta posibilidad.

3. *Evolución de la regulación del sistema de recogida de apoyos y sus garantías*

En el Libro Verde sobre la ICE se abordaba la cuestión de «la recogida, la verificación y la autenticación de las firmas»⁶¹. Se tenía en cuenta la heterogeneidad existente en los países de la Unión y las posibilidades de actuar frente a la misma. De ahí que se afirmaba que la opción «más racional» es fijar unas «disposiciones básicas a escala de la UE, incluidos, por un lado, determinados requisitos mínimos para la verificación y la autenticación de firmas, y, por otro, la obligación de los Estados miembros de facilitar el proceso de recogida y de eliminar aquellos requisitos que sean indebidamente restrictivos». El Libro Verde ya apuntaba al «uso de herramientas certificadas y protegidas en línea»⁶² y para ello se señala-

⁵⁹ Tales afirmaciones se dan por el conocimiento directo de la materia y las partes a las que se alude.

⁶⁰ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2010). *Dictamen... cit.* apartado 3.3.

⁶¹ COMISIÓN EUROPEA (2009), *Libro Verde... cit.* apartado 5, págs. 8 y ss.

⁶² *Ibidem*, pág. 9.

ba que debían regularse «los requisitos específicos aplicables a la verificación y la autenticación y las características de seguridad necesarias». Sobre el tema se formuló la siguiente cuestión: «¿Cree que los ciudadanos deberían poder respaldar una iniciativa ciudadana en línea? En caso afirmativo, ¿qué características de seguridad y autenticación deberían preverse?»⁶³. La respuesta fue contundente. «En las respuestas se reclamaba casi unánimemente que los ciudadanos puedan apoyar iniciativas a través de Internet.»⁶⁴.

Ya sobre la premisa de recogida de apoyos electrónicamente, la propuesta de Reglamento de la Comisión abogaba por la seguridad de los sistemas de recogida⁶⁵ y se arrogó su competencia para dictar las normas y especificaciones técnicas precisas⁶⁶. Ahí también se perfilaba el modelo: se obliga a almacenar los datos de los apoyos en territorio de un Estado; se podría —aunque no se obligaba inicialmente— solicitar que fuera acreditado el sistema de recogida de firmas en internet. Asimismo, ya se señalaban los requisitos básicos del sistema: sólo debía recoger apoyos prestados por personas físicas, identificadas y que se garantizase la seguridad del almacenamiento de datos.

El Comité Económico y Social en su Dictamen⁶⁷ apostó por programas informáticos de código abierto y porque el sistema informático de recogidas de apoyos fuera certificado antes de recibir firmas⁶⁸. También, el SEPD informó sobre este necesario carácter previo de la certificación, como garantía de la seguridad de los datos⁶⁹. El Parlamento recibió rápidamente el testigo regulando tales propuestas⁷⁰. La primera versión del texto por parte del Parlamento impone a la Comisión que pon-

⁶³ *Ibidem*, pág. 10.

⁶⁴ Así lo afirma COMISIÓN EUROPEA(2010), *Propuesta de Reglamento ... cit.* pág. 3.

⁶⁵ Así consideró que «los sistemas de recogida basados en páginas web deben disponer in situ de normas de seguridad adecuadas y que los Estados miembros certifiquen la conformidad de tales sistemas con los requisitos de seguridad». *Ibidem*, pág. 6.

⁶⁶ *Idem.*: «Vista la necesidad de elaborar especificaciones técnicas precisas para la aplicación de esta disposición, se propone que la Comisión establezca tales especificaciones mediante normas de desarrollo. La recogida a través de páginas web debe permitirse, sin embargo, desde el principio.»

⁶⁷ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2010). *Dictamen... cit.* Apartado 3.3.

⁶⁸ *Ibidem*. Otras de las propuestas del CSE no eran excesivamente claras o del todo necesarias. Así, se afirmaba también en el apartado 3.3.: «— utilizar otras señas de identidad electrónicas adicionales —por ejemplo, a través de un correo de confirmación— podría posibilitar un control sin costes;— marcando una casilla dispuesta a tal efecto, el firmante confirmaría que ha firmado una sola vez.»

⁶⁹ SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor... cit.* n.º 17,

⁷⁰ Así, en la aprobación del proyecto de la Comisión de Asuntos Constitucionales se recogió la Enmienda 39 que impone que el sistema de recogida de apoyos que impulse la Comisión sea de código abierto. Igualmente, pasa a exigirse que la certificación de la validez del sistema de recogida a través de internet sea obligatoria y previa a la recogida de firmas.

ga a disposición —y mantenga— una plataforma de código abierto que haga posible cumplir con las exigencias del Reglamento. Buena parte de estas exigencias del Parlamento, aunque no todas⁷¹, quedaron en el texto final.

Por cuanto a la facultad de la Comisión de dictar las especificaciones técnicas exigibles para el sistema de recogida de apoyos en línea, el SEPD en su Dictamen solicitaba que se le consultara antes de la adopción de tales normas⁷². La Enmienda 43 del Parlamento a la Propuesta de Reglamento implicaba al SEPD en la evaluación para aprobar las especificaciones⁷³. Pero no llegó al Reglamento ICE. Así, aunque muy probablemente se consulte al SEPD antes de la aprobación de las normas técnicas, ello no es obligatorio.

4. La regulación final en el Reglamento

Una vez se ha analizado cómo fue tomando forma la tan novedosa regulación de la recogida de apoyos en línea, cabe seguir lo dispuesto por el Reglamento finalmente aprobado.

5. El lanzamiento de programas de código abierto por la Comisión para las futuras plataformas 2.0 de recogida de firmas y posibles problemas jurídico-políticos

Pese a que las posibilidades son varias, el modelo que se pretende es que la Comisión Europea «a más tardar el 1 de enero de 2012» (art. 6)⁷⁴, «aprobará es-

⁷¹ El texto del artículo 6 propuesto iba incluso más allá del finalmente aprobado. Así, se disponía que «En un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento, la Comisión pondrá a disposición un soporte lógico de código abierto que recoja algunas de las características técnicas y de seguridad necesarias para el cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento en relación con los sistemas de recogida a través de páginas web, y asegurará el mantenimiento y el desarrollo adicional de dicho soporte lógico de código abierto. Los organizadores tendrán a su disposición, gratuitamente, el soporte lógico y los servicios de apoyo ad hoc.» *Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre la propuesta de Reglamento* (Zita Gurmai, Alain Lamassoure, A7-0350/2010), de 3 de diciembre.

⁷² SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor...* cit. nº 19.

⁷³ En cursiva las modificaciones. Enmienda 43 del Parlamento a la Propuesta «5. En el plazo de 12 meses tras la entrada en vigor del presente Reglamento, la Comisión, *junto con el Supervisor Europeo de Protección de Datos, hará una evaluación que le permita aprobar especificaciones técnicas para la aplicación del apartado 4, de conformidad con el procedimiento reglamentario del artículo 19.2. La evaluación, junto con las propuestas, se transmitirá al Parlamento Europeo.*» *Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales...*, cit.

⁷⁴ En *Idem.*: «Vista la necesidad de elaborar especificaciones técnicas precisas para la aplicación de esta disposición, se propone que la Comisión establezca tales especificaciones mediante normas

pecificaciones técnicas» (art. 6. 5º) y «establecerá y mantendrá» (art. 6.2º) programas de código abierto y gratuitos que cumplan los requisitos técnicos y de seguridad fijados.

No se trata de que la Comisión ponga a disposición una plataforma centralizada de recogida de firmas. Ésta fue una opción que se propuso sin éxito en el Parlamento⁷⁵. Así, la Comisión no ha de crear una web⁷⁶ de recogida de firmas, pero sí que ha de poner a disposición gratuita la *materia prima y elaborada* para por medio de programas informáticos de código abierto, *open source*, software libre. Se trata de software que puede ser usado, copiado, estudiado, cambiado y redistribuido libremente⁷⁷.

Hoy día es una exigencia ineludible que se abogue porque los poderes públicos utilicen software libre y código abierto. Se trata de un verdadero movimiento social creciente y activo, vinculado a las exigencias de reformulación de la concepción de la propiedad intelectual, la defensa frente a lo que se consideran ataques a la libertad en la red. Es más, fenómenos políticos de cierta relevancia, como los detectados en España en mayo de 2011 tienen su germen en articulación en internet de una oposición política frente a medidas que se

de desarrollo. La recogida a través de páginas web debe permitirse, sin embargo, desde el principio.» La COMISIÓN EUROPEA(2010), *Propuesta de Reglamento ...* cit. pág. 6 afirmaba un plazo de 12 meses para dictar las normas, si bien, se decía que «La recogida a través de páginas web debe permitirse, sin embargo, desde el principio», esto es, desde la aprobación del Reglamento .

⁷⁵ En la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior en su Proyecto de Opinión para la Comisión de Asuntos Constitucionales, Se afirmaba este modelo por ser la Comisión mejor garantía que los promotores de los datos personales, por evitar una carga a organizadores y a Estados y para facilitar el acceso sencillo a las iniciativas en marcha y poder sumarse a ellas de forma sencilla. Ponentes Kinga Göncz, Cecilia Wikström, accesible en <http://goo.gl/Sme2h> .

⁷⁶ Se proponía para ello el dominio www.citizensinitiative.eu. Este dominio actualmente está registrado por Jóvenes Federalistas Europeos (JEF Europa).

⁷⁷ Inicio de definición en *Wikipedia* (2011): «El software libre (en inglés free software, esta denominación también se confunde a veces con gratis por la ambigüedad del término en el idioma inglés) es la denominación del software que respeta la libertad de los usuarios sobre su producto adquirido y, por tanto, una vez obtenido puede ser usado, copiado, estudiado, cambiado y redistribuido libremente. Según la Free Software Foundation, el software libre se refiere a la libertad de los usuarios para ejecutar, copiar, distribuir, estudiar, modificar el software y distribuirlo modificado.» http://es.wikipedia.org/wiki/Software_libre

En general, la referencia es STALLMAN R. M., *Software libre para una sociedad libre*, 2004, Traficantes de Sueños, Madrid, 2004, acceso a texto completo en <http://goo.gl/U46YO> <http://goo.gl/uz0WX>

En España, entre otros cabe destacar ROCA SALES, M., (CASTELLS, M., asesor) (2006): *El software libre en Catalunya y en España. Informe de investigación*, Internet Interdisciplinary Institute, UOC, Barcelona, julio, de 197 páginas, accesible en la red.

consideran contrarias a la libertad en la red, como la llamada «Ley Sinde», legislación que pretende dificultar las descargas de contenidos a través de internet⁷⁸.

En la reto, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos no es extraña la apuesta por los estándares abiertos en la Administración y su configuración como un principio jurídico y un derecho de los usuarios⁷⁹. Asimismo y en concreto, esta Ley dispone que las aplicaciones que utilice «podrán ser declaradas fuentes abiertas, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomente la incorporación de los ciudadanos a la Sociedad de la información» (art. 45.2º Ley 11/2007). En este sentido, en el caso de la ICE se justifica particularmente la exigencia de que se lancen y mantengan soportes de código abierto, ya por la mayor transparencia en un asunto de esta naturaleza política, así como para fomentar el control, la creación y reelaboración de plataformas de recogida de apoyos por la sociedad civil, los grupos y organizaciones, así como los poderes públicos que quieran implicarse.

Con dichos programas y soportes abiertos facilitados por la Comisión a la ciudadanía habrá de ser relativamente fácil desarrollar una plataforma estándar de recogida de apoyos vía web genéricamente acreditable. Asimismo, dicha plataforma habrá de adecuarse fácilmente a cada concreta ICE que se presente a fin de lograr la certificación concreta que exige el Reglamento ICE. Cabe la posibilidad de que a partir de estos programas puestos a disposición por la Comisión se desarrollen plataformas de recogida de firma por parte de iniciativas públicas a tra-

⁷⁸ El movimiento *Democraciarealya* y posteriormente el 15M parten de redes sociales y colectivos que se generaron o fortalecieron desde final de 2009 y primeros borradores de la Ley de Economía Sostenible que incluían la llamada Ley Sinde. Al respecto, cabe remitir a varios de los trabajos contenidos en COTINO HUESO, L. (ed.), (2011). *Libertades de expresión e información en Internet...* cit.

De especial interés puede resultar el acceso a los audios del Debate sobre el canon digital y presentación del libro arriba referido en la U. Complutense de Madrid con representantes de los sectores, 31.3.2011. Acceso en <http://goo.gl/Jujh7>

Asimismo, puede al audio accederse a mi conferencia *Ley Sinde y situación jurídica propiedad intelectual en internet* en la Semana informática, Valencia, 18.4.2011 <http://cort.as/0kpm>

⁷⁹ Véase el derecho reconocido en la letra k) del artículo 6.2º de la Ley 11/2007, que comento en mi estudio «El derecho a relacionarse electrónicamente... cit. Este derecho se relaciona con el principio de neutralidad tecnológica tal y como está recogido en el artículo 4 i) de la misma Ley 11/2007. En la misma obra, véase el comentario de Gamero Casado sobre el mismo. Sobre el tema más concreto, DELGADO GARCÍA, A. María y OLIVER CUELLO, R., «Aspectos legales del software libre en la Administración electrónica tributaria», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 11, 2006, págs. 101-112.

vés de proyectos⁸⁰ o por parte de iniciativas privadas. En todo caso, también es pensable que la ciudadanía 2.0, implicada en la idea colaborativa y participativa desarrollará y mejorará las aplicaciones para ponerlas a disposición de promotores de ICE.

En principio, se tratará de lograr plataformas sencillas y usables tanto para los promotores de la ICE cuanto para la ciudadanía que ha de utilizarlas para apoyar electrónicamente iniciativas. Para los promotores de una ICE no tiene porqué ser gratuito poder contar con plataformas de recogida de apoyos, desarrolladas a partir del software libre y gratuito de la Comisión. El «free» de «free software» no es igual a «gratis», sino a la libertad de reutilización. Incluso, dependiendo de las condiciones técnicas y de uso que establezca la Comisión, podría incluso generarse software propietario y cerrado (no reeditable). Ello es así, porque a partir de las condiciones que ponga la Comisión, los desarrolladores podrán establecer condiciones de uso a cumplir por los posibles organizadores de ICE o para posteriores desarrolladores de la plataforma.

El tema tiene interés político y constitucional. Aunque habrá que esperar acontecimientos, no es descartable que una plataforma de recogida de firmas desarrollada por un proyecto o institución pública, o por una entidad privada, o una plataforma desarrollada en abierto por la ciudadanía establezca condiciones de uso. Y no es descartable que tales condiciones de uso pongan requisitos para los promotores que quieran utilizar la plataforma de recogida de apoyos. Y tales requisitos quizá queden vinculados al sentido o finalidad de la ICE concreta de que se trate o de quiénes sean sus promotores. Así pues, no es descartable que se produzcan tratos diferentes por motivos políticos por parte de organismos públicos, privados o asociativos que son los creadores de la plataforma de recogida de firmas. Que tales tratos diferentes sean discriminatorios o no dependerá de la naturaleza pública o privada del sujeto que los realice y el medio y modo empleados.

Considero que algunos de estos posibles problemas podrían resolverse por una normativa «técnica» preventiva de la Comisión. La Comisión podría imponer en sus condiciones que los desarrolladores de sistemas de recogida de apoyos vía web no puedan imponer a los promotores de ICE que quieran emplearlos condiciones de naturaleza política.

⁸⁰ Cabe recordar que en España el sistema de recogida de firmas validado por la Junta Electoral parte de un proyecto en la Universidad de Murcia auspiciado por el Gobierno regional, con motivo de una iniciativa política.

IV. REQUISITOS DE LOS APOYOS, QUE PODRÍAN SER ANÓNIMOS, Y LA ACREDITACIÓN POR LOS ESTADOS DEL SISTEMA DE RECOGIDA VÍA WEB

1. *Requisitos de los distintos apoyos, en especial de los recabados vía web sin firma electrónica avanzada o reconocida*

A lo largo del Reglamento ICE, quienes apoyan una iniciativa son «firmantes», según la definición del artículo 1⁸¹; los ciudadanos «firman» una iniciativa ciudadana (art. 5. 3) y se exige un número mínimo de «firmas» (art. 7). Sin embargo, la expresión más utilizada es la de «declaración de apoyo» o «apoyos»⁸².

Del Reglamento derivan unos requisitos generales para todos los tipos de apoyos. Los firmantes han de ser ciudadanos de la Unión Europea con capacidad para votar en elecciones al Parlamento Europeo (art. 3. 4º); habrá de verificarse la identidad del firmante y su capacidad. Asimismo, el ciudadano al momento de apoyar ha de afirmar que «sólo ha apoyado una vez con su firma la presente iniciativa ciudadana propuesta.»⁸³ Por cualquier vía que se den los apoyos deben seguirse los modelos aprobados como anexo III que se suministrarán por los organizadores —en papel— o se adaptarán y pondrán a disposición en los sistemas electrónicos de recogida de firmas.

Además de los requisitos generales, los «sistemas de recogida de firmas a través de una página web habrán de garantizar (art. 6. 4º):

- Que sólo las personas físicas puedan apoyar una IDP.
- La seguridad y garantía de los datos y adecuación a la finalidad, no destrucción o ataques, pérdida o alteraciones.
- Que se ajuste al formulario y datos que establece el Anexo III.

Entre los apoyos electrónicos, cabe distinguir entre los recabados con firma electrónica avanzada y los apoyos vía página web. Sin ser lugar de entrar a concreciones que aquí no competen, una firma electrónica puede ser básica, avanzada, y reconocida⁸⁴. A cual confiere una seguridad y garantías mayores. En virtud

⁸¹ Definiciones: «firmantes»: los ciudadanos de la Unión que hayan apoyado una iniciativa ciudadana determinada cumplimentando una declaración de apoyo a esa iniciativa».

⁸² Se emplea en más de cincuenta ocasiones.

⁸³ Así en virtud del Anexo III de seguimiento obligatorio.

⁸⁴ Sin perjuicio de la Directiva europea, los conceptos en la española Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica pueden dar mayor claridad al profano. Así, según su artículo 3. 1ª «1. La firma electrónica [básica o simple] es el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante.» Por ejemplo, una firma escaneada podría serlo.

de la Directiva 1999/93/CE de firma electrónica⁸⁵ y la transposición en España por Ley 59/2003, de 19 de diciembre, a la firma reconocida se le ha de conferir todos los efectos jurídicos que tiene la firma en papel. Ello es así por cumplir requisitos verificados por autoridades reconocidas por los Estados miembros. Ahora bien, según la Directiva y la Ley española, y como se sigue *infra* no hay que excluir efectos jurídicos a los tipos de firma menos robustos.

Pues bien, el Reglamento ICE distingue expresamente entre las declaraciones de apoyo «recogidas en papel, las que se hayan firmado electrónicamente utilizando la firma electrónica avanzada y las recogidas mediante el sistema de recogida a través de páginas web» (art. 8. 1º).

Cabe adelantar que es difícil pensar en apoyos con firma electrónica avanzada que no hayan sido vía web. En todo caso, respecto de los apoyos recabados con firma electrónica avanzada, lo único que se dispone en el artículo 5. 2º, siguiendo la normativa europea de firma electrónica, es que serán tratados de la misma manera que las declaraciones en papel⁸⁶.

Ya respecto de apoyos recogidos por sistemas web, el Anexo III erróneamente llega a afirmar que habrá apoyos recabados electrónicamente «sin firma electrónica»⁸⁷. Debe entenderse que serán sin firma electrónica *avanzada*, puesto que en cualquier caso algún tipo de firma electrónica es necesario para poder garantizar la autenticidad del apoyo del firmante vía web⁸⁸. La cuestión reside, pues, en qué tipo de firma electrónica será requerida para la recepción de apoyos vía web.

En su apartado 2º se define «La firma electrónica avanzada es la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control».

Y ya, como máximo nivel de garantía el apartado 3º define la «firma electrónica reconocida la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma».

⁸⁵ Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica.

⁸⁶ Artículo 5. 2. ...A efectos del presente Reglamento, las declaraciones de apoyo que se hayan firmado electrónicamente utilizando una firma electrónica avanzada, en el sentido de la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica, serán tratadas de la misma manera que las declaraciones de apoyo en papel.

⁸⁷ Se afirma que «(4) Firma no obligatoria cuando el formulario se presente en formato electrónico sin firma electrónica».

⁸⁸ Sin ser lugar de entrar a concreciones técnicas que aquí no competen, una firma electrónica puede ser básica, avanzada, y avanzada con certificado de creación de firma reconocido.

2. *Firmas electrónicas requeridas para los apoyos vía web y la tendencia hacia sistemas de firma poco robustos*

Dejando ahora al margen cuestiones de seguridad y confidencialidad de los datos de quienes apoyen una iniciativa (que se analizan más tarde), lo que se requiere esencialmente a través de la e-firma es la autenticación, esto es, la garantía electrónica de que quien da el apoyo electrónico es quien dice ser.

En España, no hay que descartar el uso de los 21 millones de DNI electrónicos expedidos, así como de cientos de miles de certificados expedidos por veinte prestadores de servicios de e-firma reconocidos⁸⁹. Como se ha adelantado la única plataforma hasta ahora validada por la Junta Electoral Central era a través del e-DNI. Sin embargo, lo cierto es que el nivel de usabilidad del e-DNI y de utilización por la ciudadanía es muy mejorable⁹⁰. Por ello, considero que hay que estar abiertos a sistemas de e-firma para los apoyos vía web más accesibles y usables por la ciudadanía, con los que están mucho más familiarizados. Asimismo, estos sistemas menos exigentes técnicamente facilitarían que haya plataformas de recogida de apoyos homogéneas e interoperables en los distintos Estados de la Unión Europea, lo cual parece ser una finalidad del Reglamento ICE⁹¹.

Así, podrían admitirse, por ejemplo, apoyos electrónicos a través sistema de claves concertadas y PIN —como el que habitualmente se emplea para acceder al correo electrónico, redes sociales o a los servicios de banca o e-comercio—. Los operadores de telecomunicaciones bien podrían colaborar como intermediarios en la autenticación sus usuarios. También el sistema puede ser a través de sistemas de claves concertadas que por seguridad podrían generarse al momento y tener sólo validez temporal. Asimismo, entre las muchas posibilidades técnicas, pueden utilizarse sistemas de *token*, dispositivos físicos o electrónicos que pueden incluso remitirse al ordenador o teléfono móvil y que permiten una identificación que puede ser muy robusta.

⁸⁹ Pueden consultarse en <https://www11.mityc.es/prestadores/busquedaPrestadores.jsp>

⁹⁰ Se trata de una afirmación, de un lado, sobre la propia experiencia personal y como apoyo, puede seguirse el Estudio del CIS nº 2.794, Barómetro de marzo de 2009 sobre la e-administración, enlace acortado <http://goo.gl/IIAni>

Del mismo se deriva que la complicación de la e-administración es una barrera (para un 10%-14,5% de los encuestados) así como la necesidad de tener identificación electrónica (6%-10%). Con unos 14 millones expedidos al momento de la encuesta, un 30% no lo conocen y un 70% sabe que sirve para interactuar con la Administración. De entre los que lo tienen, sólo lo han utilizado un 4,4% y de entre ellos, la mayoría no recuerda para qué (NS-NC 40%).

⁹¹ El Reglamento pretende «utilizar un único sistema de recogida a través de páginas web con el fin de recoger declaraciones de apoyo en varios o en todos los Estados miembros» (art. 6. 1º).

Como se ha adelantado, la Directiva 1999/93/CE de firma electrónica (art. 5) y la Ley 59/2003 española (art. 3) no excluyen conferir valor jurídico a diversos sistemas de firma electrónica no reconocida. Y para concreto ámbito de los poderes públicos Ley 11/2007 da cobertura al uso de «otros medios de firma electrónica» (art. 16) tras una evaluación de riesgos que exige el principio de proporcionalidad del artículo 4 g)⁹². Y ello precisamente cuenta con apoyos entre especialistas⁹³. Y quien suscribe⁹⁴.

Pues bien, para los sistemas de recogida de apoyos de una ICE pueden bastar sistemas menos robustos de firma electrónica, pero con un nivel de seguridad proporcional y adecuado al tipo de relación jurídica que se trata. Para esta ponderación cabe tener en cuenta que para una ICE el nivel de seguridad necesario no es alto ni medio puesto que: sólo influye en la apertura de un proceso decisonal; hasta la fecha, en muchos países como España han sido muy escasas las exigencias en la verificación de identidad de los firmantes; el mismo Reglamento ICE no establece una rigurosa verificación de firmas excluyendo la necesidad de autenticación. Hay que vigilar que una exigencia de desproporcionados requisitos de seguridad en la e-firma no fuera un desvío de poder a fin de imponer barreras efectivas a la ICE, bajo excusas de legalidad hasta ahora desconocidas.

Y a falta de conocer las exigencias y normas técnicas que apruebe la Comisión europea, puede adelantarse que se dará una tendencia a minorar las exigencias técnicas de los apoyos recabados electrónicamente. Y es que, de natural, los promotores de ICE tenderán a elegir plataformas de recogida que faciliten al máximo la recogida de apoyos. Así, siempre que se cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión se optará por las plataformas que admitan los medios más usables y generalizados de firma electrónica. Y, como ahora se expone, si en un Estado miembro se verifica y acredita una plataforma de recogida de firmas, los demás Estados habrán de admitirla (art. 6.3º Reglamento ICE).

⁹² Para un análisis de los medios de identidad en la Ley 11/2007, por todos, Martín Delgado, I. (2010), «Identificación y autenticación de los ciudadanos», en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (Coords.) (2010). *La Ley de Administración electrónica...* cit. págs.463-536.

⁹³ Personas de cierta relevancia en la Administración también apuestan por la necesidad de dar paso a firmas sin certificado electrónico, así, por ejemplo MERCHÁN, María M., «Ae sin certificado electrónico», 23.3.2011, acceso acortado <http://goo.gl/LFknl> . Asimismo, MARTÍN DELGADO, I. (2007) «El e-DNI y la identificación bajo el principio de proporcionalidad» audio ponencia de Martín Delgado en *Congreso Derechotics 2007*, <http://goo.gl/sB8Gn>

⁹⁴ Al respecto, me remito a mi ponencia de noviembre de 2009 COTINO HUESO, Lorenzo «Una vía de impulso del e-gobierno: el reto del uso de “otros” medios de firma electrónica», audio está disponible en <http://bit.ly/lXwukn>

3. *El apoyo electrónico anónimo o seudónimo a una iniciativa ciudadana europea es posible*

Como hace años mantengo, puede resultar de interés futuro la posibilidad de realizar las quejas, sugerencias, ejercicio de petición o incluso de iniciativa legislativa popular utilizando firma electrónica, pero haciéndolo de forma anónima o pseudónima⁹⁵. Y el anonimato o la preservación de la identidad en el ámbito político es una real precondition de libertad. Ello se observa con claridad en el carácter secreto del sufragio activo.

En esta dirección cabe recordar que la Directiva 1999/93/CE de firma electrónica cuando regula la protección de datos en su artículo 8, en su apartado 3º prevé que el certificado consigne «un seudónimo del firmante en lugar de su verdadero nombre». De ahí que la Ley 59/2003, de firma electrónica, permite la identificación del firmante a través de un seudónimo⁹⁶. Hay que destacar muy positivamente los diversos estudios jurídicos «en defensa del anonimato» de Barrat⁹⁷ al respecto así como de Roig⁹⁸. Siguiendo a Barrat, muchas actividades no requieren la revelación completa de una «entidad», esto es, una identidad como los datos nominativos de la persona. En estos casos, los objetivos pueden desarrollarse con plenitud manejando única y exclusivamente identidades y atributos electrónicos. Por lo que en razón del principio de adecuación a la finalidad y de proporcionalidad en estos casos podrían guarnecerse los datos nominativos. De este modo «habremos conseguido, por lo tanto, excluir en ciertas operaciones aquellos datos que albergan mayores peligros para la autodeterminación infor-

⁹⁵ COTINO HUESO, L., (2007) «Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas», cit. pág. 79.

⁹⁶ En particular lo dispuesto en el artículo 11.2º respecto de requisitos de los certificados reconocidos. Tales certificados incluirán «La identificación del firmante, en el supuesto de personas físicas, por su nombre y apellidos y su número de documento nacional de identidad o a través de un seudónimo que conste como tal de manera inequívoca».

⁹⁷ BARRAT i ESTEVE, J. (2010), «En defensa del anonimato. A propósito de la protección de los datos personales en la actividad estadística», págs. 819-830, en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), (2010). *Administración electrónica...* cit. en especial, págs. 823 y ss. antes, especialmente en (2005), «El principio de adecuación y la protección del anonimato. Los datos nominativos como categoría específica de datos personales», *Ergo. Revista de Filosofía, Facultad de Filosofía/ Universidad Veracruzana*, 16 (nueva época), 2005, págs. 65-82

⁹⁸ De un lado, ROIG BATALLA, A. (2007), «El anonimato y los límites a la libertad en internet» en COTINO HUESO, Lorenzo (Coord.), *Libertad en internet...*, cit. 321-354. Asimismo, señala las tecnologías que aúnan la privacidad y la identidad en (2009). «E-privacidad y redes sociales», en *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, UOC, n.º 9 págs. 42-53, acceso completo en <http://goo.gl/Ovhr8>

mativa de los individuos ya que, al ser entificadores, abocan a una inmediata revelación de la entidad del afectado»⁹⁹.

En el caso de la ICE, la configuración de sistemas de recogida de apoyos web habría de tender en lo posible hacia estas fórmulas de preservación de identidad. Ello resultaría una exigencia del derecho de participación política (que conlleva la precondition de máxima libertad), así como en razón del mismo derecho de protección de datos. Para una ICE que requiere esencialmente saber que la apoya un ciudadano con derecho a votar en el Parlamento europeo. Y tecnológicamente se puede verificar plenamente que una persona con derecho a hacerlo ha apoyado una ICE con un medio de identificación válido y vigente, pero sin que sea necesario conocer su identidad. Estas opciones de apoyo anónimo o seudónimo a una ICE no impiden su fiscalización y la comprobación de que se cumplen los requisitos. En su caso, se pueden configurar los sistemas para permitir controles aleatorios más profundos en la verificación, como a los que hace referencia el Reglamento ICE, que, como infra se analiza, expresamente excluye la autenticación de los apoyos.

Esta opción daría mayor seguridad a los ciudadanos, puesto que su apoyo a una ICE no permitiría a los organizadores o a las autoridades conocer su nombre y apellidos, por ejemplo. Lamentablemente, los desproporcionados datos requeridos por el Reglamento ICE aun en el caso de utilizarse documentos de identidad dificultan estas posibilidades, pero no hay que desconocerlas. Cabe esperar que la Comisión y el SEPD tengan en cuenta estas posibilidades.

4. La acreditación por autoridad competente de un Estado de un sistema de recogida de apoyos y el obligatorio reconocimiento por los demás Estados

Quienes organizan la ICE, y antes de recabar cualquier apoyo, tienen que conseguir la acreditación del sistema de recogida de apoyos que se libra por la «autoridad competente» del Estado miembro; y habrán de exhibirla en la web (art. 6.2º Reglamento ICE). Esta autoridad nacional es la que cada Estado designe antes de 1 de marzo de 2012 y lo comunique a la Comisión, que lo hará público (art. 15. 1º, 3º y 4º). En España será la Junta Electoral Central en razón de la legislación¹⁰⁰ y, del hecho mismo de que ya ha validado una plataforma de

⁹⁹ BARRAT i ESTEVE, J. (2010), «En defensa del anonimato... cit. págs. 823 y ss., cita de la pág. 825.

¹⁰⁰ En razón de la lógica de la legislación electoral y más en concreto de la Ley Orgánica 3/1984, puesto en virtud del artículo 7.1º «la Junta Electoral Central [...] garantizará la regularidad

firma electrónica, según se ha expuesto. Ahora bien, según el Reglamento, la autoridad estatal competente también debe acreditar que los datos de los ciudadanos que apoyan al ICE vía web son «recogidos y almacenados con seguridad» para evitar usos distintos, destrucciones, alteraciones, difusiones o accesos no autorizados (art. 6.4º b). Y en este sentido, la Agencia Española de Protección de Datos parece la institución natural en España para llevar a cabo esta tarea de acreditación, pese a que no tenga una atribución legal específica al respecto en la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos (en adelante LOPD). No sería descartable, por tanto, que se designase a la Junta Electoral de cara a la Unión Europea, si bien se regulase internamente un procedimiento que exija la coparticipación de la Agencia Española de Protección de Datos para expedir la certificación de un sistema de recogida de apoyos vía web.

La cuestión no es sólo para España, sino que esta ambigüedad e indeterminación ya la criticó el SEPD¹⁰¹.

En principio, los sistemas de recogida de apoyos vía web podrían ser diferentes en cada Estado donde se ponga en marcha una ICE, siempre que estén acreditados. Sin embargo, lo que se pretende es «utilizar un único sistema de recogida a través de páginas web con el fin de recoger declaraciones de apoyo en varios o en todos los Estados miembros» (art. 6. 1º). Para ello, la acreditación del sistema de apoyos vía web emitida por un Estado ha de ser reconocida por las autoridades de los otros Estados miembros (art. 6. 3º). Por tanto, una vez obtenida la acreditación en un Estado, podrán recogerse apoyos con dicho sistema en los demás Estados miembros.

A la espera de normas técnicas y de la práctica y experiencias que se produzcan, puede pensarse que este sistema de reconocimiento podrá generar disfunciones y discrepancias entre Estados miembros. Si bien estarán obligados a reconocer las acreditaciones de sistemas por otros Estados, las objeciones o resistencias podrán venir en la fase de verificación de los concretos apoyos recibidos por una ICE según sus normas nacionales. Podría darse la situación, quizá, de que una plataforma que debe asumirse como acreditada y válida genere apo-

del procedimiento de recogida de firmas. Asimismo, en razón del artículo 12 «1. Una vez remitidos los pliegos a la Junta Electoral Central, esta procederá a su comprobación y recuento definitivos.» Y 3º «... la Junta Electoral Central elevará al Congreso de los Diputados certificación acreditativa del número de firmas.»

¹⁰¹ SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor...* cit. nº 18 y 31 solicita que «se aclare la relación entre el procedimiento de notificación de un tratamiento de datos del artículo 18 de la Directiva 95/46/CE y el procedimiento de certificación del artículo 6 de la propuesta de Reglamento», esto es, de la recogida de apoyos vía web. (nº 31).

yos a una ICE de ciudadanos que luego un Estado no admita en la fase de verificación de apoyos.

V. LA PRESENTACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LAS CONCRETAS FIRMAS Y APOYOS RECIBIDOS POR UNA ICE

El artículo 8 del Reglamento ICE regula la «Verificación y certificación por parte de los Estados miembros de las declaraciones de apoyo» recibidas por una ICE. Esto no hay que confundirlo con la acreditación del sistema web de recogida de firmas, que se acaba de analizar, de la verificación de las firmas y apoyos recibidos por cualquier vía de recogida en una ICE concreta.

Desde el inicial Libro Verde se tuvo en cuenta la grave disparidad de los Estados al exigir requisitos rigurosos o laxos en la verificación de electores y de su firma de iniciativas legislativas¹⁰². Por ello, para regular la ICE se pretendía no «imponer requisitos indebidamente restrictivos para los ciudadanos ni cargas administrativas innecesarias» para evitar «la consecuencia no deseada de que la voz de los ciudadanos de algunos Estados miembros se oyese más fácilmente que la de los ciudadanos de otros Estados miembros»¹⁰³. Por ello se consideraba que lo «más racional» sería «fijar una serie de disposiciones básicas a escala de la Unión Europea» con la finalidad de «facilitar el proceso de recogida y de eliminar aquellos requisitos que sean indebidamente restrictivos»¹⁰⁴. Así como permitir «que los ciudadanos que residan fuera de su país de origen puedan apoyar iniciativas ciudadanas»¹⁰⁵. Y tales bases las ha venido a recoger el Reglamento ICE.

Los organizadores, cuando consideren que han reunido los apoyos, han de presentarlos «al Estado miembro de residencia o de nacionalidad del firmante» o «al Estado miembro que haya expedido el número de identificación personal o el documento de identificación personal facilitado» (art. 8. 1 a) y b) Reglamento ICE). Obviamente, no habrán de presentarse los mismos apoyos a dos Estados diferentes. En principio ha de ser más fácil detectar duplicidades respecto de los apoyos informáticos —puesto que se detectará de forma automática— que respecto de las firmas en papel. A la espera de las futuras normas técnicas, la «presentación» de apoyos electrónicos bien podría ser por medio de la entrega de los

¹⁰² COMISIÓN EUROPEA (2009), *Libro Verde...* cit. pág. 8, apartado 5.

¹⁰³ *Ídem.*

¹⁰⁴ *Ídem.*

¹⁰⁵ *Ídem.*

de soportes físicos informáticos con los datos verificables a través de las oportunas aplicaciones. Los organizadores también podrían hacer la «presentación» facilitando a la autoridad nacional el acceso electrónico a los sistemas de recogida de apoyos vía web empleados y desde el sistema las autoridades realizaran la verificación de los apoyos recibidos.

La autoridad nacional competente es la «encargada de coordinar el procedimiento de verificación de las declaraciones de apoyo y de suministrar los certificados» del número de firmas exigido. Esta autoridad será la que cada Estado designe antes de 1 de marzo de 2012 y lo comunique a la Comisión, que lo hará público (arts. 15. 2º, 3º y 4º). En razón de la legislación aplicable en España, ha de ser la Junta Electoral¹⁰⁶. A mi juicio, atribuir la competencia de la autoridad nacional y su legislación y prácticas nacionales tiene especial sentido por cuanto a la gestión del censo a las elecciones al Parlamento europeo y en principio cuenta con los medios y experiencia para verificar que el firmante goza de tal capacidad.

Respecto de qué tienen que hacer las autoridades nacionales para certificar los apoyos que ha recibido una ICE, el artículo 8. 2º del Reglamento ICE sólo indica que lo harán «mediante controles oportunos [...] de conformidad con la legislación y prácticas nacionales, según proceda». La indefinición es evidente¹⁰⁷. Eso sí, en razón de una enmienda en el Parlamento Europeo¹⁰⁸, se añadió que «no se requerirá la autenticación de firmas» (art. 8. 2º). Según se justificó en el Parlamento «La identidad de la persona no resulta necesaria para verificar la autenticidad de las declaraciones de apoyo. Resulta suficiente comprobar que la persona puede firmar y que solamente ha firmado una vez.» Dado que el Reglamento es claro en que no hay que autenticar las firmas, no serán directamente aplicables en España los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica 3/1984 relativos a la autenticación. Todo sea dicho, estos preceptos tampoco exigen una seguridad muy elevada¹⁰⁹. Será suficiente con una «comprobación» genérica

¹⁰⁶ Ello por las competencias en materia de iniciativa legislativa popular antes señaladas; por sus competencias generales del artículo 19 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, como por su facultad de dirigir y supervisar la actuación de la Oficina del Censo Electoral que es quien elabora y revisa el censo electoral (art 29 de esta Ley) que incluye a los ciudadanos con derecho a presentar una ICE.

¹⁰⁷ Al punto de que «El SEPD se pregunta cómo controlarán las autoridades competentes la autenticidad de las declaraciones de apoyo.» SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor...* cit. nº 22.

¹⁰⁸ Se trató de la Enmienda nº 50 de las presentadas por la Comisión de Asuntos Constitucionales en *Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales* ... cit.

¹⁰⁹ Todo sea dicho, el sistema de «autenticación» de la Ley no es de una elevada seguridad. Así, en virtud del artículo 9 «firma deberá ser autenticada por un Notario, por un Secretario

por la Junta Electoral a la que hace referencia el artículo 12 de la Ley Orgánica 3/1984¹¹⁰. En el Considerando 18 del Reglamento se explica que los controles «pueden basarse en muestreos aleatorios», algo que aparece ya en la propuesta de Reglamento de la Comisión. Y así se adopta porque «es el sistema de verificación utilizado por la mayor parte de los Estados miembros en el caso de las iniciativas presentadas por sus ciudadanos»¹¹¹. Por su parte, el Consejo Económico y Social apoyó tales muestreos aleatorios¹¹².

Será lógico que los «controles oportunos» sean diferentes según se trate de verificar firmas en papel, firmas electrónicas con certificado reconocido y los apoyos vía web sin firma avanzada o reconocida en España. Parece razonable que los controles de la Junta Electoral se limiten a comprobar aleatoriamente tanto la capacidad de ser firmante por contraste con el Censo electoral y en casos puntuales la realidad del apoyo manifestado.

A falta de regulación técnica, se puede adelantar que como punto de partida los apoyos electrónicos a una ICE cuentan con más seguridad de ser auténticos, ciertos y no duplicados, a la vez de que son susceptibles de mejor, mayor y más sencillo control que los apoyos en papel. Además, debe tenerse en cuenta el escaso nivel de seguridad y control que se ha exigido siempre para las iniciativas populares al menos en España. Todo ello, claro está, a salvo de que se detectaran riesgos informáticos ciertos a la luz de la experiencia.

Como antes se anunciaba, quizá en la verificación de los apoyos recibidos vía web se generen discrepancias y disfunciones. El Estado que ha de verificar los apoyos recibidos puede haberse visto obligado a admitir un sistema de recogida de apoyos acreditado en otro país de la Unión Europea. Y por ello, ha de haber acreditado un sistema que, como expresamente permite el Reglamento ICE, no

Judicial o por el Secretario municipal», si bien «podrá ser colectiva, pliego por pliego. En este caso, junto a la fecha deberá consignarse el número de firmas contenidas en el pliego.» Es más, el artículo 10 admite el sistema por el que «las firmas podrán también ser autenticadas por fedatarios especiales designados por la Comisión Promotora» que «juren o prometan ante las Juntas Electorales provinciales dar fe de la autenticidad de las firmas de los signatarios de la proposición de Ley». Todo ello bajo penas por falsedad.

¹¹⁰ Artículo 12. Presentación, comprobación y recuento de las firmas: «1. Una vez remitidos los pliegos a la Junta Electoral Central, esta procederá a su comprobación y recuento definitivos. 2. Las firmas que no reúnan los requisitos exigidos en esta Ley se declararán inválidas y no serán computadas. 3. Comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos para la válida presentación de la proposición, la Junta Electoral Central elevará al Congreso de los Diputados certificación acreditativa del número de firmas válidas y procederá a destruir los pliegos de firmas que obren en su poder.»

¹¹¹ COMISIÓN EUROPEA(2010), *Propuesta de Reglamento ... cit.* pág. 7, apartado 3.8 en comentario al artículo 9.

¹¹² COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2010). *Dictamen... cit.* apartado 3. 6).

exija firma electrónica avanzada. Los problemas podrían emerger en el momento de reconocer los concretos apoyos ciudadanos. En este sentido, cabe recordar que la Junta Electoral exigió firma electrónica certificada en 2010 para validar una plataforma de recogida de firmas. Pues bien, a mi juicio, el Reglamento ICE obliga a las autoridades nacionales a acreditar como válidos los apoyos ciudadanos recibidos a través de un sistema acreditado en un Estado miembro. La remisión a la legislación y práctica nacionales no permite negar la validez a los apoyos recabados con un sistema web acreditado. En todo caso, la incierta y mejorable redacción del Reglamento hace prever posibles problemas.

Una vez verificados los apoyos por la autoridad nacional, se expedirá antes de tres meses el certificado del número de firmas recabadas. Dicho certificado será gratuito y conforme al modelo del Anexo VI del Reglamento (art. 8. 2º y 3º). Los certificados de los diferentes países se remiten luego a la Comisión para comprobar que se cumplen los requisitos y quórum exigidos. Para el SEPD este sistema es el mejor por evitar que la Comisión Europea concentre y disponga de los datos de los firmantes, pues sólo recibe los respectivos certificados nacionales de los apoyos recibidos¹¹³.

VI. LOS DATOS PERSONALES DE ORGANIZADORES Y CIUDADANOS QUE SE RECOGEN. NECESARIA CONFIANZA, PERTINENCIA Y FINALIDAD DE LOS MISMOS

1. *La protección y seguridad de los datos es tomada muy en serio por el Reglamento*

Para que la ICE tenga éxito en el futuro uno de los elementos clave es la confianza de los ciudadanos europeos en el tratamiento de los datos personales que vayan a hacer los organizadores de una ICE y las autoridades nacionales, así como las garantías de seguridad. El temor a posibles manipulaciones o fraudes políticos, aun cierto, no es tan importante como el miedo a la fuga o desvío de datos¹¹⁴. Los datos

¹¹³ SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor... cit.* n° 21.

¹¹⁴ En el caso del voto electrónico el temor fundamental es la falta de transparencia y control por la ciudadanía. Motivo por el cual la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 3 de marzo de 2009 (BVerfG, 2 BvC 3/07) consideró inconstitucional una ley de voto electrónico. Sobre el tema, entre otros, BARRAT I ESTEVE, Jordi (2009). «Observación electoral y voto electrónico». *Revista catalana de dret públic*, n° 39, págs. 277-296, pág. 2 versión electrónica. Texto completo en Dialnet.

de las personas que apoyan una ICE pueden ser una excelente *materia prima* ideológica para minería de datos¹¹⁵ y la elaboración de perfiles, para la selección de objetivos de ataques y coacciones —informáticos o no—, o simplemente para hacer tratamientos para campañas políticas futuras, etc. Si bien es cierto que cada vez parece importar menos a la ciudadanía retratarse políticamente en las redes sociales, la falta de confianza podría lastrar el futuro de la ICE.

Y en respuesta a ello, en el Reglamento ICE la materia de seguridad y protección de los datos de organizadores y, sobre todo, de los ciudadanos que apoyan una ICE es un elemento estratégico y esencial. De hecho, el Reglamento puede verse como una norma sobre protección de datos, al regularse el sistema de recogida de datos, los datos que pueden ser recogidos y por quién, la responsabilidad que asumen quienes tratan estos datos, el régimen general aplicable, el nivel de seguridad que procede, así como las exigencias de conservación y destrucción de tales datos. Se trata de una regulación específica que debe coheretarse con las normas nacionales y europeas de protección de datos que son generalmente aplicables.

El SEPD en su Dictamen sobre el Reglamento reitera en numerosas ocasiones que en general está satisfecho de la regulación¹¹⁶, lo cual «contribuye significativamente a la fiabilidad, la fortaleza y el éxito de este importante nuevo instrumento»¹¹⁷. Sin perjuicio de su visión positiva, el SEPD incluyó interesantes recomendaciones. Unas fueron seguidas por el Parlamento Europeo y la norma finalmente aprobada¹¹⁸. Otras no¹¹⁹.

¹¹⁵ Siguiendo la voz en *Wikipedia* de minería de datos (*data mining*) «se engloban un conjunto de técnicas encaminadas a la extracción de “conocimiento” procesable implícito en las bases de datos de las empresas. Las bases de la minería de datos se encuentran en la inteligencia artificial y en el análisis estadístico. Mediante los modelos extraídos utilizando técnicas de minería de datos se aborda la solución a problemas de predicción, clasificación y segmentación».

¹¹⁶ Así SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor... cit.*, por ejemplo, n° 4 o n° 29.

¹¹⁷ *Ibidem*, n° 5.

¹¹⁸ Sí que fueron seguidas en el Reglamento final algunas de ellas: que la certificación del sistema de recogida de firmas a través de páginas web fuera previa (*Ibidem*, n° 30); que se incluyese una declaración de privacidad en el Anexo III para informar a todo aquel que apoyase una ICE (n° 31); que se subrayara la finalidad única de los datos recabados en relación con la concreta ICE (n° 31) y que no se recogiera el correo electrónico del firmante de una ICE (n° 8).

¹¹⁹ No corrieron igual suerte otras propuestas del SEPD, como la supresión del número de identificación personal para dar un apoyo y, sobre esta base, la reducción de varios datos que se requieren a los firmantes, como el domicilio (*Ibidem*, n° 9, 10 y 31). Tampoco que se determinase cuáles son los «controles apropiados» por los Estados para verificar la autenticidad de los apoyos (n° 31) y que se aclarase la relación entre el procedimiento de notificación de un tratamiento de datos del artículo 18 de la Directiva 95/46/CE y el procedimiento de certificación de una plataforma de recogida de apoyos vía web del artículo 6 (n° 18 y 31).

A mi juicio la regulación es positiva en general. Amén de diversas mejoras técnicas, la crítica fundamental es relativa a los desproporcionados datos que los ciudadanos deben facilitar para apoyar una iniciativa y la no previsión del posible apoyo electrónico anónimo o seudónimo a una ICE.

2. La protección de los datos de los organizadores en el registro de una iniciativa

Para el registro de una ICE se requieren los datos de «organizadores» que organizan y promueven la iniciativa, esto es, según la definición del artículo 2. 3º, las «personas físicas que formen un comité de ciudadanos responsable de la preparación de una iniciativa ciudadana y de su presentación ante la Comisión...» Deberán ser un mínimo de siete personas de al menos siete países de la Unión Europea (art. 3. 2º)¹²⁰ entre las que se designa a un representante —y un sustituto—. Como luego se analiza, los organizadores serán considerados «responsables» a efectos del tratamiento de datos personales, con lo que ello conlleva (art. 12. 1º).

El apartado 5º del Anexo II concreta qué datos de los promotores son requeridos: «El nombre completo, la dirección postal, la nacionalidad y la fecha de nacimiento de los [al menos] siete miembros del comité de ciudadanos, indicando específicamente el representante y los sustitutos así como sus direcciones de correo electrónico». La exigencia de la fecha de nacimiento a mi juicio sólo se explica como mecanismo de identidad, dado que no se les exige número de documento de identidad para el registro de la iniciativa. El artículo 4. 4º del Reglamento dispone que «Las iniciativas ciudadanas propuestas que se registren se harán públicas en el registro». Ahora bien, aunque no se diga en el artículo 4, en razón de la «Declaración de privacidad» del Anexo II, «Solo se pondrán a disposición del público en el registro de la Comisión a través de páginas web el nombre completo de los organizadores, la dirección de correo electrónico de las personas de contacto y la información relativa a las fuentes de financiación y de apoyo.» De este modo, la Comisión en su registro dispondrá de información que en principio no se hace pública y sobre la que el SEPD había mostrado preocupación¹²¹.

¹²⁰ Artículo 3.2º: « Los organizadores constituirán un comité de ciudadanos compuesto por, al menos, siete personas que sean residentes en, al menos, siete Estados miembros».

¹²¹ SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor... cit.* n.º 8, relativo al artículo 4 afirma que «bien no queda totalmente claro en el texto, el SEPD asume que la dirección postal y la dirección de correo electrónico del organizador no se harán públicas a través del registro. De no ser así, el SEPD sugiere que el legislador evalúe y explique la necesidad de hacer públicos estos datos y aclare el texto del artículo 4 a este respecto».

También en virtud del artículo 4. 4º del Reglamento, los promotores podrán solicitar la retirada de sus datos personales del registro —y por ende de la publicidad del mismo— «tras la expiración del período de dos años a partir de la fecha de registro de una iniciativa ciudadana propuesta» Así pues, el registro de ICE de la Comisión y su difusión pública puede dejar de contar y difundir la información de los promotores de una ICE pasados dos años a requerimiento de aquéllos. Sin embargo, y en general, es posible que siga considerándose esta información de objetivo interés público, incluso más allá de estos dos años. Como consecuencia y salvo casos puntuales, tal información muy probablemente será de difusión y acceso legítimo a través de otras fuentes en internet o hemerotecas virtuales de medios de comunicación.

Debe señalarse que la Comisión Europea no gestiona los datos de los ciudadanos que apoyan una iniciativa, pero sí que es la responsable del tratamiento de los datos del registro de las iniciativas. Por ello, resulta aplicable el Reglamento (CE) n° 45/2001¹²², como recuerda el Considerando n° 23.

3. *Los desproporcionados datos que los ciudadanos deben facilitar para apoyar una iniciativa*

Cabe tener en cuenta lo afirmado *supra* sobre la conveniencia de que se permita la recogida de apoyos vía electrónica preservando el anonimato o el seudónimo del ciudadano europeo. Más allá de una conveniencia podría incluso ser una exigencia jurídica en razón del principio de libertad del derecho de participación política así como del principio de adecuación a la finalidad y de proporcionalidad en el ámbito de protección de datos.

Sin perjuicio de lo ya examinado, es importante ahora determinar qué datos personales deben facilitarse por el ciudadano que da apoyo a una ICE. El artículo 5.3º señala que «únicamente» se podrán requerir los datos del formulario del Anexo III. Y no caben campos de información no obligatoria que inicialmente sí se daban en el formulario, si bien fueron criticados por el SEPD¹²³ y ya no existen en la versión finalmente aprobada.

¹²² Reglamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento Europeo y de Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos.

¹²³ SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor... cit.* n° 11.

Cabe distinguir dos grandes grupos de países. De un lado, nueve países que no exigen la facilitación de un número de identificación o de documento personal¹²⁴. De otro lado, los restantes diecinueve Estados miembros —España incluida— que sí que exigen tal identificación¹²⁵. En el caso de Italia debe mencionarse también la autoridad de expedición del documento de identidad. El anexo III concreta en cada caso qué identificación es válida a estos efectos. Para España se trata del Documento Nacional de Identidad o del Pasaporte.

Por cuanto a la exigencia de documento de identidad, la Enmienda 66 del Parlamento Europeo a la Propuesta de reglamento suprimió exigir la identificación personal¹²⁶. En la misma dirección, «el SEPD no ve cuál es el valor añadido de la identificación personal a efectos de verificar la autenticidad de las declaraciones de apoyo»¹²⁷, por lo que solicitaba su supresión. Sin embargo, el Reglamento ICE mantuvo la identificación en unos países sí y otros no. A mi juicio, la solución es lógica habiendo tradiciones de usos y documentos de identificación tan variadas en los distintos Estados. Siendo también variadas las formas de vinculación de la identidad con el censo electoral.

Lo que sí que es censurable es que en los países donde se exige el número de documento de identidad, se siguen requiriendo datos que sólo tienen sentido para los países que no exigen documento de identidad. Y es que en todos los países (con número de identificación personal o no), se requieren los siguientes datos del firmante:

- El nombre y apellidos. En algunos casos también se ha de mencionar el apellido del padre¹²⁸.
- La residencia permanente, esto es, «calle, número, código postal, ciudad y país». En algunos países, como España, se dice que se ha de mencionar la «dirección»¹²⁹ y en un caso sólo hace falta el país de residencia permanente¹³⁰.

¹²⁴ Países que no exigen identificación —aunque con matices en cada caso—: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Países Bajos, Eslovaquia, Finlandia y Reino Unido.

¹²⁵ Países que sí exigen identificación: Bulgaria, República Checa, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, y Suecia.

¹²⁶ Así en el *Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales* ...cit.

¹²⁷ SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor*... cit. n° 10.

¹²⁸ El caso de Bulgaria y de Grecia, o el apellido de nacimiento en el caso de Grecia y de Letonia y de los Países Bajos y de Eslovaquia.

¹²⁹ «En el caso de España, Francia, Italia, Austria, Polonia y Rumanía, menciónese la dirección». Ciertamente, quien suscribe no entiende esta matización.

¹³⁰ Caso de Finlandia.

EL REGLAMENTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA ...

— Fecha y lugar de nacimiento. Siendo que en varios países sólo hace falta la fecha de nacimiento¹³¹ y en otros sólo el lugar¹³²

— Nacionalidad.

Asimismo, se requiere la firma, salvo «cuando el formulario se presente en formato electrónico sin firma electrónica.»

La propuesta de Reglamento de la Comisión incluyó también el correo electrónico del firmante, que fue considerado excesivo por el SEPD y no aparece en la versión final aprobada¹³³.

El SEPD considera que son necesarios y «evidentes» datos sobre nombre y apellido. El SEPD sobre su propuesta de no exigir el documento de identificación afirmó que también son necesarios para verificar la autenticidad del apoyo «la ciudad y el país de residencia del firmante, su fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad, número de identificación personal, tipo de número de identificación/documento de identidad y el Estado miembro que expidió dicho número/documento.» Consideraba en cualquier caso innecesario el domicilio.¹³⁴ Para el Comité Económico y Social los datos de «nombre, dirección, fecha de nacimiento y nacionalidad deben ser suficientes», pero por lo contrario «se exigen de modo innecesario diversos datos personales, lo que sin duda dificulta la predisposición a firmar»¹³⁵.

Los datos para apoyar una ICE son mucho más gravosos que una iniciativa legislativa popular en España, para la que sólo se exige firma, nombre y apellidos, número del DNI y municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito» (art. 9. 1º Ley orgánica 3/1984). Mediando documento de identidad no tiene sentido solicitar domicilio, fecha y lugar de nacimiento. Como afirma el Comité Económico y Social se trata de elementos que bien pueden desincentivar el apoyo a una ICE.

Gracias a la recomendación del SEPD se incluyó en el formulario de apoyo a la iniciativa una «Declaración de privacidad» bastante completa. Así, a fin de cumplir con el artículo 10 de la Directiva 95/46/CE de protección de datos, se cumple con la obligación de informar sobre el responsable de tratamiento, finalidad y demás destinatarios y periodo de conservación de los datos.

¹³¹ Entre los que se requiere identificación, en el caso de Grecia, Francia, Malta, Portugal y Rumanía, menciónese solo la fecha de nacimiento; para Luxemburgo, menciónese solo el lugar de nacimiento. Lo mismo sucede para Finlandia y del Reino Unido, entre los países que no requieren identificación.

¹³² Es el caso de Luxemburgo.

¹³³ SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor...* cit. nº 9.

¹³⁴ *Ídem*.

¹³⁵ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2010). *Dictamen ... cit.* Apartado «3.2.1 Números de identificación».

4. *La finalidad exclusiva de los datos recogidos de los ciudadanos en una concreta ICE y los posibles usos estadísticos*

Los datos de quienes apoyan una ICE única y exclusivamente son para esa concreta ICE, esto es, para la «verificación y certificación del número de declaraciones válidas de apoyo recibidas para la [concreta] iniciativa ciudadana propuesta»¹³⁶. Ni los organizadores, ni las autoridades competentes podrán tratarlos con cualquier otro fin. Ello se expresa en diversas ocasiones en el Reglamento (arts. 4. 2º b); 6. 4º b); 12. 3º y 4º; Anexo III y Considerando 13º)¹³⁷; disposiciones que fueron especialmente reforzadas por el Parlamento Europeo¹³⁸ al seguir diversos de los postulados del SEPD al respecto¹³⁹.

De este modo, los organizadores no pueden aprovechar los datos de quienes apoyan la ICE para, por ejemplo, informar posteriormente de iniciativas o actividades políticas afines posteriores o para requerir un nuevo apoyo a otra IDP futura o hacer cualquier tipo de *mailing*, incluso en el caso de que las direcciones postales hubieran sido separadas de los nombres de los ciudadanos. Ello no obstante, sí que considero posible la utilización de los datos conveniente y proporcionalmente anonimizados¹⁴⁰ para fines estadísticos, como los relativos a la fecha de nacimiento o lugar. Aquí mismo se ha sostenido que pedir tales datos es desproporcionado.

¹³⁶ Se aprovecha el texto de la Declaración de privacidad del Anexo III.

¹³⁷ Así, cabe tener en cuenta en el Considerando 13, que vincula los datos a los que sean «necesario[s] para permitir la verificación de las declaraciones de apoyo». Igualmente, el Artículo 4. 2. b) hace referencia a la seguridad de los datos, para que no se utilicen con «fines distintos del referido apoyo a una iniciativa ciudadana». También el artículo 6. 4º b recuerda la seguridad de los datos es también «para garantizar, entre otras cosas, que no puedan modificarse o utilizarse para fines distintos del referido apoyo a una iniciativa ciudadana». Asimismo, el artículo 12. 3º recalca la obligación de los organizadores de que los datos «no sean utilizados para fines distintos del apoyo declarado a esa iniciativa». Lo mismo sucede respecto de las autoridades nacionales competentes, pues «la autoridad competente solamente utilizará los datos personales que reciba en relación con una iniciativa ciudadana determinada para verificar las declaraciones de apoyo de conformidad» (Art. 12. 4º). Y la citada Declaración de privacidad del Anexo III en el formulario de apoyo a la IDP, es contundente, puesto que se informa que los datos que se recojen «sólo se pondrán a disposición de las autoridades competentes para la verificación y certificación del número de declaraciones válidas de apoyo recibidas para la presente iniciativa ciudadana propuesta». Asimismo se añade que «Los datos no pueden utilizarse para cualquier otro fin».

¹³⁸ PARLAMENTO EUROPEO (2010). *Informe sobre la propuesta de Reglamento ...* <http://goo.gl/rHD7p>. Los cambios en el artículo 12 fueron numerosos.

¹³⁹ Así, SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor... cit.* nº 6 y 27 subrayando la necesidad de determinar los fines.

¹⁴⁰ Así por ejemplo cabría eliminar el número de identificación si lo hay, nombre y apellidos, la calle y el número (no el código postal, ciudad o país).

Pero ya que el Reglamento ICE los exige hace, estos datos pueden servir a organizadores o autoridades para conocer el perfil de quienes dan apoyo a una ICE en razón de parámetros como su localidad o edad, por ejemplo. Y siguiendo la Directiva 95/46/CE de protección de datos y su transposición española, «no se considerará incompatible el tratamiento posterior de datos con fines históricos, estadísticos o científicos, siempre y cuando los Estados miembros establezcan las garantías oportunas» (art. 6. 1º b Directiva 95/46/CE y artículo 4. 2º LOPD¹⁴¹).

VII. LA FIJACIÓN DE LOS RESPONSABLES DEL TRATAMIENTO, SU RESPONSABILIDAD Y LA NORMATIVA Y AUTORIDADES COMPETENTES

1. *La fijación de los responsables del tratamiento y el alcance de su responsabilidad*

El SEPD se congratula de la clara fijación de esta condición de responsables por cuanto «El responsable del tratamiento tiene una responsabilidad primordial de cumplimiento de las reglas de protección de datos»¹⁴² y, a su juicio, este precepto «evita toda duda respecto a quién debe ser considerado responsable del tratamiento»¹⁴³. El Reglamento ICE fija como responsables del tratamiento de datos «los organizadores de una iniciativa ciudadana y las autoridades competentes» de la verificación y certificación de las declaraciones de apoyo (art. 12. 2º)¹⁴⁴.

La consideración de responsables del tratamiento a los organizadores tiene la clara finalidad de fijar sus responsabilidades jurídicas. Y ello se expresa de nuevo en el artículo 13 cuando prescribe que «Los organizadores serán responsables de los posibles daños que causen con motivo de la organización de una iniciativa ciudadana de acuerdo con el Derecho nacional aplicable». Esta previsión se introdujo por el Parlamento Europeo¹⁴⁵. Y con la misma finalidad se incluyó el ar-

¹⁴¹ «no se considerará incompatible el tratamiento posterior de datos con fines históricos, estadísticos o científicos, siempre y cuando los Estados miembros establezcan las garantías oportunas».

¹⁴² SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor...* cit. nº 24.

¹⁴³ *Ídem*.

¹⁴⁴ El artículo 12. 2º habla de las autoridades «designadas con arreglo al artículo 15, apartado 2», que son, en razón del artículo 8, las autoridades responsables de la verificación y certificación de firmas y apoyos.

¹⁴⁵ Así, los cambios en Considerando 22 y artículo 13 en PARLAMENTO EUROPEO (2010). *Resolución legislativa del Parlamento ... cit.* <http://goo.gl/2aNr3> Lo indicado en cursiva son las modificaciones.

título 14¹⁴⁶ que dispone que «Los Estados miembros se asegurarán de que los organizadores sean sometidos a las sanciones adecuadas por toda infracción del presente Reglamento y, en particular, por [...] la utilización fraudulenta de datos», siendo que las sanciones habrán de ser «efectivas, proporcionadas y disuasorias». Dichos preceptos dejan clara la responsabilidad que se puede generar ante los posibles «daños» (art. 13), o por la utilización fraudulenta de datos en el ámbito sancionador daños».

Ahora bien, los organizadores no sólo serán responsables por estos ilícitos, sino que también asumen todas las exigencias que implica ser «responsable de tratamiento» en el ámbito de la protección de datos para la normativa europea y nacional. De igual modo, respecto de los promotores concurrirán responsabilidades no sólo por «daños», sino por cualquier ilícito ya sea del orden civil, administrativo, penal, etc. en razón de las respectivas legislaciones aplicables. Asimismo, los fraudes no sólo podrán ser sancionados administrativamente que alude el Reglamento, sino que en su caso, podrán ser castigados con las penas que puedan corresponder.

Las autoridades son también responsables de tratamiento de datos y del cumplimiento de las exigencias jurídicas de protección de datos. Y ello aunque en el Reglamento sólo se insista en los organizadores, posiblemente para no herir sensibilidades estatales. El Reglamento ICE parece olvidar que uno de los grandes peligros estará en el tratamiento de los datos por parte de las autoridades nacionales, que a la vez son habituales objetivos de ataques informáticos. Las autoridades nacionales habrán de hacer frente a las correspondientes responsabilidades civiles, administrativas, patrimoniales y penales que se fijen en su caso.

2. La determinación del Derecho de protección de datos aplicable y las autoridades de protección de datos competentes. La búsqueda de un Estado con el menor nivel de protección de datos

La determinación del Derecho de protección de datos aplicable y qué autoridades de protección de datos son las competentes no es del todo sencilla. En razón del artículo 4. 1º de la Directiva 95/46/CE de protección de datos, así como el artículo 2. 1 LOPD¹⁴⁷ el criterio esencial es el lugar del establecimiento del

¹⁴⁶ En la misma resolución del Parlamento Europeo de la nota previa.

¹⁴⁷ La LOPD dispone en su artículo 2 sobre «Ámbito de aplicación», que «1. [...] Se regirá por la presente Ley Orgánica todo tratamiento de datos de carácter personal: Cuando el tratamiento sea efectuado en territorio español en el marco de las actividades de un establecimiento del responsable del tratamiento.»

responsable del tratamiento. El comité de ciudadanos organizadores de la ICE son responsables del tratamiento y son personas de cómo mínimo siete Estados miembros. Por ello, en principio cabría seguir el artículo 4. 1 de la Directiva: «Cuando el mismo responsable del tratamiento esté establecido en el territorio de varios Estados miembros deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que cada uno de dichos establecimientos cumple las obligaciones previstas por el Derecho nacional aplicable».

Sin embargo, el supuesto general será que los organizadores de una ICE sólo hayan de someterse a una legislación nacional de protección de datos. Y es que, según se explicó, el Reglamento ICE pretende que se utilice en los diversos Estados un único sistema de recogida de apoyos web para una ICE (art. 6. 1º). Para ello, el sistema de recogida de firmas se habrá acreditado ante uno de los Estados y en virtud del artículo 6. 3º del Reglamento ICE los demás Estados han de reconocer dicha certificación. Asimismo, cabe tener en cuenta que «los datos obtenidos a través del sistema de recogida a través de páginas web se almacenarán en el territorio de un Estado miembro» (art. 6. 1º Reglamento ICE). Bajo estos presupuestos que han de ser los generales, el Derecho nacional de protección de datos aplicable será el del —único— Estado donde se almacenen todos los datos de los apoyos de la plataforma web.

Bajo este supuesto general, podría generarse de forma natural una tendencia a radicar la recogida de apoyos web de una ICE en Estados de la Unión Europea donde, si bien se cumplen los mínimos de la Directiva 95/46/CE, las exigencias sean menores. En este sentido, España puede considerarse uno de los países más exigentes en materia de protección de datos en razón de la LOPD y normativa de desarrollo y la importante acción de la AEPD. No es fácil determinar a priori qué Estados de la Unión son más cómodos para tratar datos, entre ellos quizá están Irlanda, Bélgica o Dinamarca y posiblemente algunos de los países del Este de la Unión¹⁴⁸.

De este modo, habrá dos tendencias «naturales», de un lado y como se vio *supra* la de acreditar una plataforma de recogida de apoyos web en el Estado nacional que sea más sencillo hacerlo, para luego ya utilizarla en los demás Estados.

¹⁴⁸ Por cuanto sanciones, las más bajas estaban en Irlanda y Bélgica (que ahora cuenta con nueva ley) y en Dinamarca no preveían recursos administrativos al respecto. Por todos, cabe seguir la tesis doctoral y premio AEPD, ARENAS RAMIRO, M. (2006). *El derecho fundamental a la protección de datos personales en Europa*, Tirant lo Blanch-AEPD, Valencia y (2008), «La protección de datos personales en los países de la Unión Europea» en *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 16 (Dedicado a: Protección de datos de carácter personal), págs. 113-168, acceso completo en <http://goo.gl/ma5ej>

De otro lado, la inercia de radicar el almacenamiento de datos personales también en el Estado donde haya menos controles o exigencias de esta naturaleza. Y el Estado donde se acredite la plataforma que luego se utilice no tiene que ser el Estado donde se almacenen los datos.

No siempre se dará este supuesto general de establecimiento de los datos personales en un solo país. Así, por ejemplo, en los casos de utilización de diversas plataformas de recogida de apoyos web, se seguirá el Derecho del lugar de almacenamiento de apoyos por cada plataforma. También, se aplicará la legislación del país correspondiente donde se recojan apoyos y firmas en formato papel o a través de recogida de firmas electrónicas avanzadas que no sea a través de sistema web. Debe recordarse que la normativa de protección de datos no sólo es aplicable para los datos en formato electrónico, sino también los tratados en soporte papel. De hecho así lo recuerda en este ámbito concreto el SEPD¹⁴⁹.

Igualmente debe señalarse que el traslado de datos que supone la recepción de apoyos vía web, al ser dentro de la Unión Europea, no requerirá de sistemas de autorización de transferencia internacional de datos. Y en virtud del artículo 6. 1º del Reglamento ICE, el almacenaje de los apoyos vía web deben ser en territorio de un Estado de la Unión Europea, por lo que no será posible que los datos se alberguen fuera del territorio de la Unión. Es de esperar que las normas técnicas de la Comisión Europea sobre la recogida de apoyos vía web recuerde esta exigencia y en su caso modos de verificarla. En el mismo sentido, el tratamiento de las firmas en papel, se sobreentiende que sólo puede ser en territorio de la Unión Europea.

VIII. RÉGIMEN Y OBLIGACIONES DE PROTECCIÓN DE DATOS A SEGUIR POR PROMOTORES Y AUTORIDADES

1. Régimen generalmente aplicable a los organizadores y las particularidades en el caso de las autoridades estatales

Como queda claro en el Reglamento ICE, la recogida de apoyos para una ICE y su verificación y certificación son tratamientos de datos personales por parte de organizadores y autoridades. Por ello es «plenamente aplicable»¹⁵⁰ el régimen de protección de datos personales tal y como expresa el artículo 12.1º del Regla-

¹⁴⁹ SEPD (2010), *Dictamen del Supervisor...* cit. n.º 26. «...queda claro que estas obligaciones no sólo se aplican cuando se utiliza un sistema de recogida a través de páginas web (véase el punto 13 supra, entre otros), sino en todas las situaciones contempladas por la propuesta de Reglamento.»

¹⁵⁰ Considerando n.º 22 del Reglamento.

mento. En consecuencia, cabe aplicar el régimen jurídico que corresponde como derecho fundamental, ya sea por las Constituciones nacionales como del artículo 8 de la Carta de los derechos fundamentales, así como la Directiva 95/46/CE y la legislación nacional que la transpone¹⁵¹.

Más que telegráficamente cabe recordar que el responsable de un tratamiento de datos debe garantizar el cumplimiento de los principios de la protección de datos (art. 6.1º Directiva): que se recojan y utilicen para una finalidad legítima, leal y lícita, los datos que sean adecuados, pertinentes, exactos, actualizados, etc. Deben recogerse los datos con el consentimiento informado (art. 10 Directiva), para lo cual el Anexo III incluye una «Declaración de privacidad». En razón del artículo 12 de la Directiva, los afectados pueden ejercer los derechos de acceso, rectificación o cancelación, así como el derecho de oposición (art. 14 Directiva) ante el responsable del tratamiento. De igual modo, cualquier afectado perjudicado por una ilicitud en materia de protección de datos tiene derecho de obtener reparación del responsable (art. 23 Directiva). Todos los que actúen bajo la autoridad del responsable o del encargado del fichero tienen deber de confidencialidad de tratamiento (art. 16 Directiva). Igualmente, en razón del artículo 17 de la Directiva, el responsable del tratamiento es el obligado a aplicar las medidas de seguridad adecuadas y exigibles. En este sentido, el responsable tiene la responsabilidad de elegir a un encargado del tratamiento con garantías suficientes a través de un contrato. También, según el artículo 18 de la Directiva es el responsable del tratamiento o su representante quien debe efectuar la notificación a la autoridad de control que exige el artículo 28 y según los artículos 19 y ss. de la Directiva.

En virtud del artículo 12.2º del Reglamento ICE, las autoridades nacionales competentes de la verificación de las declaraciones de apoyo (en España la Junta Electoral) se considerarán responsables del tratamiento de datos. Como se vio, en razón del artículo 8.1º los organizadores «presentarán» las declaraciones de apoyo recibidas, debidamente separadas según estén en soporte papel, con firma electrónica avanzada o apoyos recibidos vía web. Se trata de una comunicación de datos que por estar directamente prevista por el Reglamento ICE no requiere, obviamente, del consentimiento de los afectados.

¹⁵¹ Para el acercamiento más claro quizá lo mejor sea acudir a los recursos de www.agpd.es. Son muchos ya manuales como monografías genéricas y especializadas, así como revistas temáticas, así como comentarios. Destaca en este sentido TRONCOSO REIGADA, A. (dir.) (2010), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*, Thomsom-Civitas, Cizur Menor, así como MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R. (coord.) (2009). *Protección de datos: comentarios a la LOPD y su reglamento de desarrollo*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Por cuanto al régimen aplicable, habrán de seguirse las particulares exigencias de los ficheros públicos previstas en la LOPD y normas de desarrollo¹⁵². En esta dirección cabe recordar que la creación o modificación de estos ficheros requiere en España de una disposición general publicada con una serie de requisitos en su contenido (art. 20 LOPD). Las soluciones pueden ser variadas. Una vez se aprueben por la Comisión Europea las normas técnicas de sistemas de recogida de apoyos ciudadanos vía web y se desarrollen los primeros sistemas, en España habría que tener ya dispuesto un fichero de datos de verificación de apoyos y firmas. Y es que si se generase dicho fichero de datos *ad hoc* para cada ICE que se presente no se podrían cumplir los requisitos del Reglamento ICE, pues la autoridad competente tendrá que recibir cuando se le presenten los apoyos recibidos y luego sólo cuentan con tres meses para acreditar los mismos. El fichero debería pues estar legalmente creado previamente a la concreta ICE. Cabe pues pensar que previamente la Junta Electoral como responsable y dirigiendo y supervisando a la Oficina del Censo Electoral debe haber creado, publicado y registrado un fichero del sistema de gestión de la información de apoyos recibidos para ICEs diferentes y promovidas en tiempos diferentes y con la finalidad concreta de verificar las firmas y apoyos recibidos en el marco de la ICE. Asimismo, al igual que para los organizadores deben regir todas las garantías del nivel de seguridad alto de estos datos sensibles. También cabe pensar que no habrá movimiento alguno en España cuanto menos hasta que existan normas de la Comisión.

2. La notificación de los ficheros a la Agencia de Protección de Datos no es una acreditación de un sistema de recogida de apoyos vía web

El artículo 18 de la Directiva 95/46/CE de protección de datos obliga a los responsables del tratamiento a notificar una operación de tratamiento de datos a

¹⁵² La bibliografía es muy abundante, destacan las monografías de FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2003). *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, Civitas-APDCM, Madrid y GUICHOT, E. (2005). *Datos personales y Administración Pública*, Civitas-APDCM, Madrid y del mismo autor, «Acceso a la información en poder de la Administración y protección de datos personales», en *Revista de Administración Pública*, nº 173, mayo-agosto, 2007, págs. 407-445. También, TRONCOSO REIGADA, A. (2008). «La Administración electrónica y la protección de datos personales», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 16. (acceso completo en Dialnet) y recientemente, VALERO TORRIJOS, J., «El alcance de la protección constitucional del ciudadano frente al uso de medios electrónicos por las Administraciones públicas», COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (2010) (coords) *Administración electrónica... cit.* págs. 139-168 y otros estudios en dicha obra monográfica.

la autoridad nacional de protección de datos antes de la realización de un tratamiento. En este sentido, debe señalarse que esta notificación e inscripción registral de ficheros públicos en España, es diferente de la «acreditación» del concreto sistema de recogida de datos a través de páginas web que exige el artículo 6 del Reglamento ICE. Cabe recordar que para lograr tal acreditación la autoridad nacional debe acreditar, entre otras cosas, la seguridad técnica del sistema de recogida de apoyos vía (art. 6. 4 b) Reglamento ICE). El SEPД solicitó que se aclarara la diferencia entre notificación de tratamientos y acreditación de sistemas porque no quedaba clara la relación de procedimientos¹⁵³. Aclaración que no se ha realizado.

Si, según lo antes expuesto, cabe aplicar la normativa española a la recogida de apoyos, los organizadores habrán de sujetarse al artículo 26 LOPD y 55 y ss. del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD (RLOPD) sobre notificación e inscripción de ficheros. En el caso español se trata de un procedimiento básicamente formal en el que el responsable afirma que cumple todas las exigencias jurídicas y de seguridad correspondientes, sin que en dicho acto medie comprobación por parte de la Agencia Española de Protección de Datos u otra autoridad de datos competente. De ahí que se distinga con claridad la notificación de la necesaria acreditación de la plataforma de recogida de firmas.

3. *El alto nivel de seguridad exigido por tratarse de datos ideológicos*

El Reglamento ICE contiene disposiciones sobre requisitos de seguridad necesarios de los ficheros. Así, en razón de los artículos 6. 4º b) y 12. 6º deben garantizarse los datos frente a destrucciones, pérdidas, o alteraciones accidentales o ilícitas, la difusión o acceso sin autorización. Y como se señala en concreto en el artículo 12. 6º deben garantizarse los datos «en particular cuando el tratamiento implique la transmisión de datos dentro de una red», como será el caso de los sistemas de recogida de apoyos vía web.

Pues bien, estos requisitos que exige el Reglamento ICE van de suyo en la protección de datos de nivel alto exigida en España por la normativa. Y es los datos de los ciudadanos que apoyan una ICE, así como los de sus organizadores, son

¹⁵³ SEPД (2010), *Dictamen del Supervisor...* cit. nº 18: «Con el fin de evitar, en la medida de lo posible, cargas administrativas, el SEPД invita al legislador a aclarar la relación entre el procedimiento de notificación del artículo 18 de la Directiva 95/46/CE y el procedimiento de certificación del artículo 6 de la propuesta de Reglamento.»

datos sensibles, «categorías especiales de datos» en términos de la Directiva 95/46/CE de protección de datos por cuanto revelan «las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas» (art. 8 Directiva). En términos de la LOPD son «Datos especialmente protegidos» (art. 7 LOPD)¹⁵⁴. Obviamente, es legítimo el tratamiento de estos datos en el marco del Reglamento ICE. Asimismo, entiendo que al amparo del Reglamento quedan satisfechos los requisitos de consentimiento expreso y por escrito en la recogida de apoyos que exige el artículo 7. 2 LOPD. Si cumple con los requisitos del Reglamento ICE, el promotor contará con la prueba de la existencia del consentimiento que exige la AGPD para datos sensibles¹⁵⁵.

En todo caso, la consecuencia más importante de que se trate de datos ideológicos es que los responsables del tratamiento (es decir, tanto los organizadores cuanto las autoridades nacionales que deben verificar las firmas) deben proteger los datos con medidas de seguridad de nivel alto. Al respecto cabe remitir a los artículos 79-114 del RLOPD y la Guía de Seguridad de la propia AEPD¹⁵⁶. Se trata de exigencias de protección muy importantes —y necesarias— que habrían de suponer de facto una barrera material para organizar una ICE, so pena de vulnerar el régimen de protección de datos. En este punto, cabe insistir en el posible fenómeno de *dumping* de protección de datos y la búsqueda de Estados *refugio* donde la normativa y controles sean menos exigentes.

4. La destrucción de los datos y plazos para hacerlo impuestos por el Reglamento

Si bien las garantías de seguridad se reconducen a las que se exigen en cada país respecto de los datos sensibles, el Reglamento ICE sí que ha previsto la concreta garantía de la destrucción de los datos en manos de organizadores y autoridades nacionales.

¹⁵⁴ Al respecto cabe remitir especialmente al trabajo de Rebollo, especialmente, en comentario a los artículos 7 y ss. LOPD en TRONCOSO REIGADA, A. (dir.) (2010), *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*, cit.

¹⁵⁵ La AGPD señala al respecto que «Corresponderá al responsable del tratamiento la prueba de la existencia del consentimiento del afectado por cualquier medio de prueba admisible en derecho» y sin duda, el promotor contará con ella en razón de la firma o apoyo.» Así en el Informe de la AGPD de 4 de agosto de 2009 sobre los datos del artículo 7.1º y 2º LOPD, reproducido en el Informe 272/2010 de la AGPD sobre objetores de conciencia. Disponible en enlace acortado <http://goo.gl/VIXiw>

¹⁵⁶ AEPD (2008). *Guía de Seguridad de Datos*, Madrid, disponible al completo en enlace acortado <http://goo.gl/eK6n1>

EL REGLAMENTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA ...

De un lado, los datos personales en poder por los organizadores así como «las declaraciones de apoyo a esa iniciativa recibidas y todas sus copias» deben ser destruidos, «como muy tarde» en el periodo más corto de los siguientes:

- o un mes después de que se haya logrado la acreditación por la Autoridad estatal del número de firmas recabadas en virtud del artículo 9 y tal acreditación haya sido remitida a la Comisión Europea.
- o dieciocho meses después del registro de una ICE ante la Comisión Europea (art. 4). Cabe recordar al respecto, que desde el registro de la ICE por la Comisión hay doce meses como máximo para recabar apoyos (art. 5.5º), por lo que, en su caso, habrá hasta seis meses más para destruir estos datos y apoyos.

Del otro lado, la autoridad nacional competente que verifica y certifica al organizador los apoyos que ha recibido la ICE también ha de destruir apoyos y copias «como muy tarde» después de un mes de emitir el certificado de apoyos (Art. 12.4º).

La destrucción se llevará a cabo salvo que «fuera necesario para los procedimientos judiciales o administrativos en relación con una iniciativa ciudadana propuesta» y en todo caso, tras la conclusión de los mismos (art. 12. 5º). Se trata de una previsión que se introdujo en fase parlamentaria y que es relativamente paralela al artículo 16.3º LODP¹⁵⁷. Aunque no se diga expresamente, no se podrán destruir los datos hasta que pasen los plazos de las acciones administrativas y jurisdiccionales que *naturalmente* proceda interponer. Y no cualquier acción judicial o administrativa posible, sino las relativas al procedimiento de ICE concreto en las que sea relevante la prueba de los datos de los apoyos ciudadanos a una ICE. Así, en principio, sólo se tratará de conflictos por que un Estado nacional no considerase verificados el número necesario de apoyos y los organizadores discrepan de tal decisión¹⁵⁸.

Como se señaló *supra*, cabe recordar que pese a estas exigencias, sí que cabrá anonimizar conveniente los datos para efectuar tratamientos con fines estadísticos, por lo que en tal caso no habrían de ser destruidos.

¹⁵⁷ Artículo 16. 3º LODP: «La cancelación dará lugar al bloqueo de los datos, conservándose únicamente a disposición de las Administraciones públicas, Jueces y Tribunales, para la atención de las posibles responsabilidades nacidas del tratamiento, durante el plazo de prescripción de éstas. Cumplido el citado plazo deberá procederse a la supresión.»

¹⁵⁸ En principio, en España, no se daría el supuesto de que se impugnara la certificación de la autoridad de que sí que se reúnen los apoyos suficientes, puesto que muy dudosamente un tercero tendrá interés legítimo para recurrir tal decisión.

Title

The Regulation (EU) No. 211/2011 on the Citizen' Initiative (ECI).

Summary

I. THE POPULAR LEGISLATIVE INITIATIVE IN SPAIN AND EUROPE AND THE INTEREST OF A ORIGINAL REGULATION. 1. The legislative initiative in Spain and Europe. 2. The interest of an innovative regulation because it is supranational and because it is designed primarily for internet. II. ORIGINS, EVOLUTION AND BASIC RULES OF THE EUROPEAN CITIZEN INITIATIVE. 1. The origin of the citizens' initiative in the constitutional treaties of the European Union. 2. The process of development and evolution of the EU Regulation on the European Citizens' Initiative. 3. Basic elements of the regulation of the European Citizens' Initiative. III. THE COLLECTION OF CITIZENS SUPPORTS IN WEB PAGES MADE WITH OPEN SOURCE PROGRAMS FROM THE COMMISSION. 1. The limited attention in the regulation and the reality to the collecting of electronic signatures in Spain. The structural attention to it in the EU Regulation. 2. The possibility of online collection systems is a structural element in the EU Regulation of the European Citizens' Initiative. 3. Evolution of the regulation on the system for collection of supports and its guarantees. 4. The final regulation in EU Regulation. 5. The provision of open source software by the Commission for future platforms to collect electronic signatures. Possible legal and political problems. IV. REQUIREMENTS OF THE SUPPORTS. THE SUPPORT COULD BE ANONYMOUS. ACCREDITATION BY THE STATES OF THE ONLINE COLLECTION SYSTEMS. 1. Requirements of the various supports, in particular, web supports without advanced electronic signature. 2. Electronic signatures required for the web supports and the trend toward not robust signature systems. 3. The possibility of electronic support anonymously or with pseudonymous. 4. Accreditation by a competent authority of a State member of the online collection system and the recognition by other States. V. THE VERIFICATION OF CONCRETE SIGNATURES RECEIVED. VI. ORGANIZERS' AND CITIZENS' DATA PROTECTION. THE REQUIRED RELIABILITY, RELEVANCE AND PURPOSE OF THESE DATA. 1. The protection and security of the data is taken very seriously by EU Regulation. 2. The organizers of an initiative's data protection. 3. The disproportionate data that citizens must provide to support an initiative. 4. The sole purpose of the data collected

from citizens in a particular Initiative. Statistical uses. VII. SETTING THE CONTROLLERS OF PERSONAL DATA. APPLICABLE LAW AND JURISDICTION. 1. Fixing the controllers and the scope of their responsibility. 2. The setting of law applicable data protection and data protection authorities concerned. The search for a state with the lowest level of data protection. VIII. PROCEDURE AND DATA PROTECTION OBLIGATIONS TO BE FOLLOWED BY PROMOTERS AND OFFICERS. 1. Legal regime generally applicable to the organizers and the particular in the case of state authorities. 2. Communication of the files to the Data Protection Agency. It is not the accreditation of the online collection system. 3. The high level of security required of the ideological data. 4. The destruction of data and deadlines for doing it.

Resumen

El estudio examina el muy novedoso Reglamento (UE) nº 211/2011, sobre la iniciativa ciudadana europea (ICE). Es una norma que proyecta esta institución por primera vez al ámbito supranacional y también es revolucionaria por estar pensada esencialmente para internet. La ICE será electrónica o no será. Se examina la evolución de la regulación en los tratados constitucionales y la relativamente rápida y no conflictiva elaboración del Reglamento, pese a la materia que toca el «nervio político» de la Unión. Se analiza la regulación del sistema de recogida de apoyos ciudadanos a través de páginas web. Estos sistemas serán posibles gracias al software de código abierto que pondrá a disposición la Comisión, siguiendo las normas técnicas que tiene que aprobar. Se avanzan algunos posibles problemas jurídico-políticos. Ya por cuanto a los requisitos de los apoyos ciudadanos por vía electrónica el autor se inclina por los sistemas de firma electrónica menos robustos pero más sencillos de usar. Asimismo se apuesta porque sea posible hacer apoyos electrónicos de forma anónima o seudónima. También se adelanta la futura práctica de que se busque acreditar las plataformas de recogida de firmas en los Estados miembros que menos exigencias impongan. Una inercia similar también a la hora de elegir el territorio de almacenamiento de los apoyos electrónicos, pues se buscará el Estado más flexible en materia de protección de datos. El estudio también analiza quién ha de verificar y acreditar en cada Estado los apoyos recibidos por una concreta ICE y cómo han de hacerlo. El segundo bloque del estudio es relativo a la protección de datos de los ciudadanos que apoyan una ICE. Es un tema clave para el futuro éxito de la ICE y es objeto fundamental del Reglamento. Se considera que los ciudadanos tienen que dar demasiados datos para apoyar una ICE. Se estudia el alcance de

la clara limitación de la finalidad de los datos. También se subraya la importancia de que el reglamento considere a los organizadores y las autoridades como «responsables del tratamiento», a la vez que se subraya su responsabilidad jurídica. Finalmente, se analiza el régimen de protección de datos a seguir respecto de los ficheros de datos de ciudadanos que apoyan una ICE: la notificación y registro, el alto nivel de seguridad exigido por tratarse de datos ideológicos y, por último, se concretan las exigencias de destrucción de los ficheros por esta avanzada norma.

Abstract

The study examines the very new Regulation (EU) No. 211/2011 on the Citizen' Initiative (ECI). It is the first regulation of the citizen' initiative to the supranational level. It is also revolutionary because it is designed primarily for the Internet. It is examined the evolution of the ECI in the constitutional treaties and the relatively rapid and non-contentious drafting of the regulation, despite the matter affects the «political nerve» of the Union. It is analysed the regulation of the online collection systems. These systems will be possible by open source software available by the Commission and It has to follow the technical standards that it must approve. Some possible legal and political problems are put forward. About the requirements of the electronic supports the author prefers electronic signature systems simpler to use. Also it is affirmed the possibility of electronic support anonymously or with pseudonymous. It is also commented two future practices. Member States which impose fewer requirements to give the accreditation of the online collection systems will be preferred too. It will happen a similar phenomenon to choose the country to storage the electronic supports of the citizens. The States with more flexible data protection requirements will be chosen. The study also examines who has to verify and certify in each State the concrete supports received by a specific ECI, and how they must do it. The second part of the study is on data protection of citizens who support ECI. It is a key issue for the future success of the ECI and fundamental content of the Regulation. It is considered that the citizens have to give too much data to support ECI. The rule is clear about the data must not be used for any purpose than their indicated support for that ECI and the consideration of the organizers and the authorities as «controllers» within the meaning of Directive 95/46/EC. At the same time it is stressed their legal responsibility. Finally, it is studied the data protection regime that concerns to the data files of citizens that support an ECI: communication and registration, the high level of security required because the data

EL REGLAMENTO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA ...

are ideological and, finally, the specific obligations to destroy all statements of support received for that ICE.

Palabras clave:

Iniciativa legislativa popular, Iniciativa Ciudadana Europea, Democracia electrónica, internet, protección de datos personales, Unión Europea.

Keywords

Direct democracy, European Citizens' Initiative, Electronic Democracy, Internet, personal data protection, European Union.

